

현안분석 2011-08

# 행정서비스 품질 향상을 위한 법제 연구

- 독일에서의 논의를 중심으로 -

홍 의 표

Korea Legislation  
Research Institute



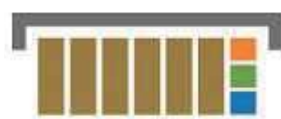
한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2011-08

# 행정서비스 품질 향상을 위한 법제 연구

- 독일에서의 논의를 중심으로 -

홍 의 표



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 행정서비스 품질 향상을 위한 법제 연구

- 독일에서의 논의를 중심으로 -

A Study on Law of Public Service Quality Improvement

- Focusing on the Discussion in Germany -

연구자 : 홍의표(부연구위원)

Hong, Eui Pyo

2011. 11. 14.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 다양한 행정환경의 변화에 대응하기 위하여 세계 여러 나라에서는 행정개혁을 주요과제로 선정하고, 이를 추진하기 위한 구체적인 실행계획을 설정하여 수행하고 있으며, 그중에서도 행정서비스의 품질향상은 행정개혁의 주요내용을 이루고 있음.
- 행정서비스의 품질을 향상하기 위하여 불필요한 행정비용 감소와, 행정규제 비용의 효율 향상을 도모하여 관료적이고 번잡한 행정절차를 경감하기 위한 필요성이 세계적으로 대두 됨.
- 본 연구에서는 유럽연합의 경제적·정치적·문화적 중심 국가로써 다른 유럽연합 국가들에 많은 영향을 미치고 있는 독일의 행정서비스 품질을 향상하기 위한 조치 및 내용들을 중심으로 살펴 봄.

## II. 주요내용

- 선진규제와 관료주의철폐는 밀접하게 관련되어 있으며, 관료주의를 철폐하고 연방 법령에 대하여 사전적 또는 사후적 심사절차를 확보하고 있음.

- 연방내각에서 결정된 “관료주의 철폐와 선진입법”이라는 연방 정부의 프로그램의 핵심내용은 기업과 국민을 위한 연방차원의 전자정부와 기업을 중심으로 하는 관료주의 철폐를 위한 프로그램이며 동시에 정책의 지속성이 고려되어야 함.
- 연방수상청의 관료주의철폐 사무국 및 국가규범통제위원회는 선진규제를 위한 중요한 성과 중의 하나이며, 연방부처들은 선진입법이라는 주제 하에 관료주의 철폐와 전자정부 전략을 위한 프로그램과 관련하여 단위조직과 인적요소를 강화 함.
- 연방정부는 법규정의 제정에 있어서 관할 연방부처의 협의절차 등 실질적인 내용을 정하며, 법률안을 만들기 전에 사전 공청회와 같은 협의를 실시하는 등 관련부처와 대국민과의 절차와 협의를 통하여 투명성을 확보함.
- 2003년 연방정부의 법규간소화 정책을 통하여 많은 법규정을 폐지하였으며, 또한 입법평가를 통하여 새로이 제정되는 법률의 효과를 다양하게 분석하고 입법취지를 실현할 수 있는 최적의 대안규범을 찾고자 함.
- 연정합의를 통하여 관료주의 철폐를 위한 연방정부의 정책과제를 천명하였으며, 이를 통하여 행정의 현대화, 효율성 강화, 투명성 확보 그리고 행정개혁의 지속성을 추구함.
- 인구변화, 재정적 조건, 국가의 수행능력 확보의 필요성은 연방 행정의 효율성을 확실하게 이용할 것을 요구하고 있으며, 정부 정책 과제에 대한 포괄적인 평가와 과정의 명확한 표준화, 중앙 서비스센터의 지속적인 확장, 탈관료주의의 토대위에서 정부부처와 하위 행정청을 포함한 연방행정의 현대화를 강력하게 추진 하고자 함.

- “전자정부 2.0(E-Government 2.0)”을 통하여 관료주의 철폐, 행정 수행능력 향상을 위한 조직 및 인적자원관리의 최적화 그리고 정보통신기술의 연속적 현대화를 위한 조치를 마련함.
- 정부프로그램을 통하여 구체적 프로젝트들과 그 세부 수행영역을 확정하여, 단계적으로 행정의 효율성과 서비스 품질을 향상하고자 함.

### Ⅲ. 기대효과

- 독일에서의 관료주의 철폐와 선진입법을 위한 행정개혁 및 행정서비스 정책과 조치들을 분석함으로써 우리나라의 실정에 맞는 제도마련에 기여할 수 있음.
- 행정서비스 기본법의 제정을 통하여 조직적이고 법적인 틀에서 행정 효율성과 투명성 등 지속적인 행정서비스의 발전을 위한 방안의 모색에 기여할 수 있음.

▶ 주제어 : 행정서비스, 행정개혁, 선진입법, 관료주의철폐, 전자정부

---

---

## Abstract

---

---

### I . Background and Purpose

- To cope with various changes of administration environment, many countries in the world are selecting the administration reform as a major task and carrying out specific action plans to promote this and the quality improvement of administration services among them comprises of major contents of administration reform.
- Necessities of reducing bureaucratic and complex administration procedures by seeking to reduce unnecessary expenses and build efficiency improvement of administration regulation expenses to enhance quality of administration services are emerging world-wide.
- In this study, measures and contents of Germany for improving quality of administration services which have affected other European countries as a central nation of economy, politics and culture of EU are examined mainly.

## II. Major Contents

- Better regulations and bureaucracy Reduction are closely related and prior or post evaluation procedures for federal statute are secured through abolishing bureaucracy.
- Key contents of the federal government program, “abolishing bureaucracy and advanced legislation” which was decided in the federal cabinet are a program for e-government in the federal level for companies and people and for reduction of bureaucracy focusing on companies and continuity of the policy should be considered at the same time.
- The Office of Bureaucracy Reduction under Federal Chancellery and the National Standard Control Committee are one of major performances for advanced regulations and federal authorities have strengthened unit organizations and human need related with the program for reduction of bureaucracy and e-government strategy under the theme, advanced legislation.
- The federal government stipulates practical contents such as discussion procedures of competent federal authorities in legislation of regulations and secures transparency through procedures and discussions with related authorities and against people by taking discussion such as prior hearings, etc.
- Many regulations were abolished through a regulation simplification policy of the federal government in 2003 and the optimal alternative



standard which can analyzed effects of laws to be newly legislated through a legislation evaluation and realized legislation purposes was intended to find out.

- The policy agenda for abolishing bureaucracy through joint government consents was clarified, modernization of administration, reinforcement of effectiveness, securing transparency and continuity of administration reform were sought through this.
- Necessities of population change, financial condition and securing capabilities of the nation are demanding to use effectiveness of federal administration surely and comprehensive evaluation of government policy tasks, clear standardization for progresses, continuous expansion of central service center and modernization of F administration including government authorities and subordinate administration offices are strongly intended to carry out on the basis of de-bureaucracy.
- Through “E-Government 2.0”, measures for reduction of bureaucracy, optimization of organization and human resource management for improving administration capabilities and consecutive modernization of IT technologies were prepared.
- Through the government program, effectiveness of administration and service qualities by stage are intended by determining specific projects and detailed working scope.

### III. Expected Effects

- It could contribute to preparation of systems that fit for Korea to analyze policies and measures of administration reform and administration service for abolishing bureaucracy and advanced legislation in Germany.
  
- Through legislating the basic act on administration service, measures for continuous administration development within a systematic and legal frame such as administration effectiveness and transparency can be contributed.

➤ **Key Words** : *Aministration services, administration reform, Better regulation, Bureaucracy Reduction, E-Government*

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	13
제 2 절 연구의 범위 .....	15
제 2 장 행정서비스의 의의 및 행정환경의 변화 .....	17
제 1 절 행정서비스의 의의 .....	17
제 2 절 독일에서의 행정환경의 변화와 과제 .....	18
I. 행정환경의 변화 .....	18
II. 환경변화에 따른 독일정부의 대응과 과제 .....	19
제 3 장 독일에서의 행정서비스 품질향상을 위한 정책 .....	23
제 1 절 관료주의 철폐와 선진입법을 위한 조치와 평가 .....	23
I. 선진입법을 위한 전략과 조치 .....	24
II. 선진입법을 위한 제도적 발전 .....	34
III. 협의와 대화를 통한 투명화 .....	45
IV. 새로운 법규의 발전 .....	49
V. 법규의 간소화 .....	69
제 2 절 행정개혁을 위한 독일 연방정부의 정책적 목표와 프로젝트 .....	82

I. 독일 연방정부의 정책적 목표 .....	82
II. 행정개혁 프로그램의 주요 수행영역 .....	84
III. 정책목표 달성을 위한 세부 프로젝트 .....	88
제 3 절 독일의 전자정부 프로그램 .....	95
I. 연방온라인 2005(Bund-Online 2005) .....	96
II. 독일온라인(Deutschland-Online) .....	96
III. 전자정부 2.0(E-Government 2.0) .....	97
IV. 2009 전환계획(Umsatzungsplan 2009) .....	98
제 4 절 행정서비스 품질향상을 위한 독일 지방정부의 행정현대화기본법 .....	102
제 4 장 우리나라 행정서비스 품질향상을 위한 시사점 및 제언 .....	105
참 고 문 헌 .....	111

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

행정은 국가의 목표를 실현하는 기능을 한다. 국가의 목표는 시대에 따라 다양하게 설정될 수 있으나 현대 민주국가에서의 행정은 공공의 복지 또는 공익을 실현하고 보장하는 것이어야 한다.<sup>1)</sup> 각국에서는 공공복지를 실현하기 위하여 수많은 노력을 기울이고 있다.

현대 국제사회는 경제위기와 세계화의 물결 그리고 정보통신기술의 발전으로 외적으로는 국가 간의 경쟁력과 동시에 협력을 강화 시켰을 뿐만 아니라, 내적으로는 행정환경의 변화와 국민들의 의식수준에 많은 영향을 끼쳤다. 즉, 계속되는 경기침체로 국가 재정은 악화되는 반면, 국민들의 의식·문화·생활수준은 향상되었다. 행정환경의 변화에 대응하기 위하여 세계 여러 나라에서는 행정개혁을 주요과제로 선정하고 이를 추진하기 위한 구체적인 실행계획을 설정하여 수행하고 있다. 세부적인 실행계획은 사회적 합의를 바탕으로 행정개혁 과제에 대한 장기적인 정책의 방향을 제시하고, 정책의 추진 상황을 점검할 수 있으며 또한 행정개혁이 일관되게 이루어 질 수 있도록 한다. 그 중에서도 행정서비스는 행정개혁의 중심적인 역할을 한다. 이러한 사회적 변화는 국민이 행정서비스의 단순한 이용자 또는 수혜자에 머무르지 않고 행정서비스의 신속성, 투명성, 절차의 간소화, 질적 수준의 향상 등 정부와 행정에 대한 서비스의 품질 또한 높은 수준의 행정서비스를 요구하고 있다.

행정서비스의 품질 향상을 위한 노력들은 국가 경제발전에 영향을 미칠 뿐만 아니라 공행정의 조직과 재정에도 큰 영향을 주며, 정보기

---

1) Ehlers, in: Erichsen(Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rn.28 ff.

술의 급속한 발전과 행정개혁을 성공적으로 유도하는 원동력이 된다. 특히 행정서비스 품질의 향상을 통하여 국민들에게는 국가행정에 대한 만족감·신뢰 등을 줄 수 있으며, 국가는 행정 효율성과 비용절감 등의 효과를 얻을 수 있다. 행정서비스의 품질을 향상하기 위하여 불필요한 행정비용 감소와, 행정규제 비용의 효율 향상을 도모하여 관료적이고 번잡한 행정절차를 경감하기 위한 필요성이 세계적으로 대두되고 있다.

EU 차원에서도 행정서비스 품질 향상차원에서 선진입법을 위한 정책적인 목표들을 설정하고 이를 유럽연합의 기본원칙으로 삼고 있다. 이는 비례성원칙과 보충성원칙에 부합하면서 1) 시민의 이용을 증대시키고, 2) 법규의 준수 및 효율성을 높이고, 3) 입법의 비용효과를 가능한 낮게 유지하는 것을 중심으로 하여 앞으로의 유럽연합 국가들의 법규를 개선하고자 한다.<sup>2)</sup> 유럽연합 집행위원회는 유럽연합의 “유럽연합 의정백서”<sup>3)</sup>를 통하여 현행법의 간소화를 위한 프로그램과 선진입법을 위함 실행계획을 밝히는 등 많은 노력들을 기울이고 있다.

독일에서도 연방행정의 간소화화 효율화를 도모하고, 국가경쟁력 향상을 위한 각종 규제철폐 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 또한 이를 위한 각종제도 및 기구들을 만들어 행정개혁 및 행정서비스 품질향상에 위한 가속화에 힘쓰고 있다. 따라서 본 연구에서는 유럽연합의 경제적·정치적·문화적 중심 국가로써 다른 유럽연합 국가들에 많은 영향을 미치고 있는 독일의 행정서비스 품질을 향상하기 위한 조치 및 내용들을 중심으로 살펴보고자 한다.

---

2) Mitteilung der Kommission an den Rat und der europäische Parlament vom 16.3.2005 -Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union-, KOM(2005), 97면 참조.

3) Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM(2001) 참조.

## 제 2 절 연구의 범위

행정서비스의 품질향상의 문제는 행정서비스를 어떻게 이해하는가에 따라서 전혀 다른 형태의 문제접근방식이 적용될 수 있을 것이다. 좁게는 국민의 입장에서 대민 업무를 수행하는 일선 공무원들의 친절함이 행정서비스의 품질과 만족도를 높일 수도 있는 반면, 더 나아가서 국가의 정책과 법률의 개선 등을 통하여 인·허가 제도의 절차간소화 및 행정규제의 완화 등을 시행함으로써 행정서비스의 품질을 향상시킬 수 있을 것이다.

본 연구에서는 논의에 앞서 프랑스의 공역무에서 나온 다양한 개념으로 정의되고 있는 행정서비스의 의의 및 개념에 관하여 살펴본다. 그리고 세계적 경제상황과 인구의 변화 그리고 컴퓨터라는 정보통신기기의 발달 등과 관련하여 정부의 행정서비스의 필요성이라는 관념에서 출발하여 독일 행정환경의 변화 그리고 독일 정부의 행정서비스 품질향상의 배경을 분석한다.

이어서 연구의 중심이 되는 행정서비스 품질향상을 위하여 독일에서의 시행한 행정개혁의 내용들을 구체적 사안을 중심으로 고찰한다. 먼저 관료주의철폐와 선진입법이라는 소주제 하에서 이를 위한 전략과 조치, 제도의 발전 등을 살펴보고 또한 대내적으로 조직 내에서의 의사결정에 있어서의 의사소통 및 대외적으로 정부정책과 법률에 대한 국민과의 의사소통 등을 연구한다. 이를 바탕으로 현재 독일 정부가 목표하고 있는 연방정부의 프로그램을 중심으로 이번 정부기간에 이루고자 하는 정책목표에 따른 세부적 계획들과 그 내용을 중심으로 살펴보고, 그리고 행정현대화를 중심개념으로 하여 독일의 주정부에서 제정한 행정현대화 기본법을 살펴본다.

현대의 정보기술의 발달에 따른 행정의 서비스 품질향상을 위한 변화의 중심이 되고 있는 전자정부 프로그램을 고찰한다. 2000년 이후

## 제1장 서론

부터 계획하고 실시하고 있는 독일의 전자정부 프로그램들을 단계적으로 연구하고 최근의 전자정부의 동향을 살펴본다.

마지막으로 이러한 독일에서의 행정서비스 품질향상을 위한 제반 정책적인 목표와 수행 등을 통하여 나타나는 시사점을 살펴보고 행정서비스 기본법을 제안하고자 한다.



## 제 2 장 행정서비스의 의의 및 행정환경의 변화

### 제 1 절 행정서비스의 의의

공공서비스(le service public) 개념은 프랑스에서 발전되어온 개념으로 일반이익의 개념 하에 국가, 시민권, 주권, 대의민주주의 등의 개념을 포함하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 특히 19세기 말 블랑코(Blanco)판결 이후 행정법 영역에서 공역무(공공서비스)이론으로 공역무의 수행활동과 관련된 손해배상의 전속관할이 행정법원에 있다고 판단하였다. 국가의 공역무 수행에서 나오는 국가의 책임(손해배상)에 관한 일반원칙을 인정했다는 것과 공·사법의 구별에 있어서 사법(私法)에 대한 일반 사법법원(司法法院)의 관할에 대응하는 행정과 공역무(공공서비스)에 대한 행정법원의 관할의 성립을 가능하게 하였다.<sup>4)</sup>

그러나 공공서비스의 개념은 추상적이고 상이하게 사용될 뿐만 아니라 사회적 변화에 따라 인식이 달라지는 등의 특성을 가지고 있다. 행정학·경제학·법학 등의 학문분야 뿐만 아니라 판례에 있어서도 다양한 개념 정의를 하고 있으며, 만족할 만한 개념정의는 어렵다는 점에 인식을 같이 하고 있다. 스위스 연방정부의 보고서에 의하면 “공공서비스(Service public)는 사회기반시설재(Infrastrukturgütern) 그리고 사회기반시설급부(Infrastrukturdiestleistungen)와 함께 정책적으로 정의되어지는 기초공급을 포함하는 것으로, 모든 국민계층과 모든 지역에서 동일한 원칙에 의하여 좋은 품질과 적절한 비용으로 자유롭게 사용할 수 있도록 제공되는 것”으로 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 국가의 행정은 공

4) 전훈, 프랑스 행정법에서의 공역무의 개념, 경희법학 제39권 제1호, 273-305 면 참조; 전훈, 공공서비스의 법적접근에 관한 고찰, 공법학연구 제6권 제1호, 470 면 이하 참조; 은재호, 공공성 개념연구 -프랑스식 공공서비스 개념을 중심으로, 한국거버넌스학회보, 제15권 제3호, 2008, 216 면 참조.

5) Bundesrat: Bericht des Bundesrates, “Grundversorgung in der Infrastruktur (Service pub-

공의 복지 또는 공익을 실현하고 보장하여야 한다. 따라서 행정서비스는 이러한 국가의 모든 공공서비스(service public) 중에서 공행정부분의 서비스를 의미한다.

## 제 2 절 독일에서의 행정환경의 변화와 과제

### I. 행정환경의 변화

독일 통일이후 지난 20여년간 공행정은 여러가지 측면에서의 문제점과 도전에 직면해 있다. 무엇보다 동서독간의 통일로 인하여 독일 행정의 규모는 급속도로 성장하였을 뿐만 아니라, 동시에 민영화를 포함한 행정의 구조는 변화를 맞이하게 되었다. 또한 유럽연합의 탄생은 입법과정에 있어서 유럽차원의 규율과 조화를 이루어야 하는 등 새로운 과제를 연방 및 주에게 부과하고 있고, 정보통신기술의 급속한 발전은 개별 행정단위들 간의 협력과 조화에 대한 필요성을 증가시키면서 행정의 조직적 측면에서 행정구조의 변화는 불가피한 선택이 되고 있다.

그 외에도 IT시대와 전자정부의 시대를 살아가는 오늘날 행정서비스 품질의 향상에 대한 국민과 학계 그리고 경제의 기대는 점차 증가하고 있다. 행정작용(Verwaltungshandeln)에 있어서도 중심적인 가치는 이제 더 이상 전통적인 합법성 및 합목적성에 국한되지 않으며, 행정의 지속성과 국민친화적(Bürgernahe)인 행정서비스 등 그 가치는 점차 의미가 강조되고 있다.

세계적인 경제공황(Wirtschaftskrise)에 따른 독일내의 정부재정의 악화도 지난 몇 년간의 다양한 행정현대화 프로그램에 영향을 미쳤다. 행정현대화, 전자정부, 보수 및 공직자 권리의 현대화(Tarif-und Dienstrechts-

---

lic)" vom 23. Juni 2004.

modernisierung), 관료주의철폐(Bürokratieabbau) 등의 분야에서 다양한 프로그램과 조치들을 통하여 연방행정은 한편으로는 사회적·경제적 작용을 위한 적절한 틀을 형성하면서, 다른 한편으로는 요구되는 변화와 개혁과정을 추진하고 있다.

## II. 환경변화에 따른 독일정부의 대응과 과제

### 1. 재정위기 및 경제위기

세계적인 재정위기 및 경제위기는 독일 연방재정에 큰 영향을 미쳤으며, 이에 따라 2011년 연방정부는 최초로 기본법에 부채규정을 도입하였다. 제2차 연방개혁(Föderalismusreform II)을 통해 도입된 기본법 제115조의 부채규정(Schuldregel)을 근거로 연방정부는 새로운 부채(Neuverschuldung)를 2016년까지 0.35% 감소시켜야만 한다.<sup>6)</sup> 이에 따라 연방정부는 2016년까지 대략 100억 유로(10 Milliarden Euro)의 부채를 정리하여야 한다. 이에 따라 인력감축(Stellenkürzungen) 외에도 모든 정부과제에 대한 재검토를 위해 우선 프로젝트와 과제들을 긴급한 사안과 후순위적 사안으로 구분하여야 한다. 점차 감소하는 자원적 한계 속에서 증가하는 요구들을 적절히 수행하기 위해서는 현재의 재정적 조건에 대한 고려 속에서 업무에 대한 지속적이고 효과적인 검토가 필요하다. 행정서비스의 품질향상과 행정의 대내적 및 대외적 민주성의 향상을 달성하기 위해 필수적인 조치들을 취하기 위한 재량권은 강력한 업무의 우선순위화, 명확한 책임성에 근거한 슬림한 구조, 업무중복의 철폐 그리고 보다 활발한 협력(Kooperation)을 통해 가능하다.

---

6) 이는 독일이 유럽의 안정화와 성장을 지향하고 있음을 분명히 하는 것이며, 동시에 책임성 있는 정책, 다음세대를 고려한 정책을 위한 독일정부의 계획을 보여주는 것이다. 독일 연방정부 프로그램 “네트워크에 기반한 투명한 행정(Vernetzte und transparente Verwaltung)”, 2010, 5면 참조.

## 2. 인구구조의 변화

향후 10년 내에 연방과 주의 인력을 포함하여 대략 100만 여명의 공행정 인력이 정년에 도달할 예정이며, 이는 노동시장에서의 숙련된 인력의 부족현상과 근로자 평균연령의 상승을 초래할 것이다. 따라서 숙련된 인력의 창출(Gewinnung)과 직업교육(Ausbildung)에 주목할 필요가 있으며 근로자의 연령에 적합한 연수 및 재교육에 보다 많은 투자하여야 한다. 특히 새로운 미디어를 이용한 현장교육을 중심으로 발전시킬 필요가 있다. 동시에 연령과 능력에 적합한 업무를 형성하여야 한다

## 3. 세계화

대부분의 국가들은 사회적, 정치적, 문화적 경계를 넘어 경제적으로도 강력하게 서로 영향을 주고받고 있다. 재정위기에서 알수있 듯 더욱 많은 국가들이 세계적인 자본흐름의 영향권에서 벗어날 수 없는 실정이다. 뿐만 아니라 국가간 거래는 점차 증가하고 더욱 많은 일자리와 노동인력의 교환이 이루어지고 있다. 또한 기업들의 활동영역이 국가간의 경계를 벗어나게 됨에 따라 세계의 경제이슈도 개별국가들의 관할을 넘어서는 하나의 규범적 틀(Ordnungsrahmen)을 필요로 하게 되었다. 뿐만 아니라 국제적으로 적용되는 규율(Regelungen)과 기준(Standard)에 대한 합의과정에 공공 또는 사적으로 조직되는 이익집단의 참여도 증가하고 있다.

유럽 통합과정으로 인해 행정은 과제를 수행하는 과정에서 유럽차원의 규율, 절차 및 기준을 고려해야만 한다. 따라서 개별국가의 이익을 보장하기 위해서 유럽연합(EU)내에서의 지속적인 조화를 위한 노력들이 이루어져야만 한다.

#### 4. 행정작용의 지속성

연방정부의 주요원칙은 지속성(경제적, 환경적, 사회적 지속성) 관점에서 발전이다. 한정된 자원조건하에서의 변화는 이러한 주요한 원칙을 중심으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 장기적인 생산능력을 확보하기 위한 결정이 필수적이다. 연방행정은 지속성의 원칙이 행정작용에 있어서 어떠한 결과를 가져오게 될 것이며 또한 어떻게 행정의 기능이 기타 사회적 발전과정의 배경하에서 지속적으로 보장되고 개선될 수 있을 것인가를 고려해야만 한다. 이러한 관점에서 인력확충과 전문인력확보(Personalgewinnung und -qualifizierung)는 결정적인 역할을 하는 두 개의 중심개념이다.

현재 연방정부는 국가의 지속성전략의 전개범위 안에서 지속적 연방정부, 지속적 행정이라는 프로그램을 운영하고 있는데, 이는 지속적 발전을 위한 정무위원회(Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung)에서 결정된 것이다.

#### 5. 사회적 단결

사회적 단결은 무엇보다 자유민주주의적 질서를 통해 형성된 가치인식(Werteverständnis)에 바탕을 두고 있다. 사회적 단결을 지원하고 실현하는 것은 국가와 사회의 공동의 업무이다. 연방행정은 기본법을 통해 그들에게 승인된 형성가능성(Gestaltungsmöglichkeiten)을 최대한 이용해야 하며, 동시에 투명성과 협동은 참여를 실현하는 중요한 형식이다. 광범위한 인식, 국민친화적인 행정용어, 이해하기 쉬운 법률, 단순하고 신속한 커뮤니케이션, 다양한 행정예의 참여방식 등은 국민지향적 행정을 위한 전제조건이다.

## 6. 일상생활의 디지털화

세계화된 현대사회에서 정보통신기술을 통한 속도는 사회, 경제, 학문 그리고 행정 속으로 침투하여 지속적으로 확대되고 있다. 예측컨대 향후 6년에서 15년 사이 유럽과 미국에서는 전체 성인인구의 95% 이상이 인터넷을 정기적으로 사용하게 될 것이다.<sup>7)</sup> 이렇듯 모든 개인적 및 직업적 생활영역에서 일어나고 있는 정보통신기술의 발전과 디지털화는 하나의 과정일 뿐만 아니라 상호간의 영역을 변화시키고 있다. 혁신의 순환과정(Innovationszyklus)은 점차 빨라지고, 지식과 정보는 인터넷을 통해 매일매일 증가하고 있다. 정보통신기술에 대한 논쟁은 이제 사회전체의 과제가 되었다.

정보통신기술체계(IKT-Systeme)는 이제 더 이상 국가의 과제를 수행하는 하나의 도구가 아니며, 나아가 가상공간에서의 거래는 행정업무의 새로운 가능성을 창조하고 있다. 새로운 기술적 요구들이 행정의 과제와 업무의 중점분야를 급속히 변화시킴에 따라 행정 또한 이에 맞추어 보다 유연하고 민첩하게 대응할 필요가 있다. 더불어 이러한 기술적 진보는 동시에 헌법 및 법률과의 지속적인 조정과정을 거쳐야 하며, 경우에 따라서 규율할 필요가 있다. 이러한 정보통신기술을 통한 업무는 이제 더 이상 특정한 행정단위에만 국한된 과제가 아니며 개별 행정단위들간의 공동의 노력과 해결을 요구하고 있다. 따라서 행정은 공무원들이 효율적으로, 보다 신속하게 그리고 네트워크에 기반한 업무처리를 가능하게 할 수 있도록 하고, 동시에 국민과 기업에게 행정과의 업무협력이 용이할 수 있도록 잠재적인 디지털기술의 이용을 위한 조건을 형성해야만 한다. 행정은 이러한 혁신을 최적으로 이용 가능하도록 정보통신기술(IT)을 전략적으로 정립하고 조정해야만 한다.

---

7) Internationale Delphi-Studie 2030 zur “Zukunft und Zukunftsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechnologien und Medien”. “정보통신기술과 미디어의 미래와 미래능력”, 국제적 델피연구(Delphi-Studie)2030, 2009년 12월.

## 제 3 장 독일에서의 행정서비스 품질향상을 위한 정책

### 제 1 절 관료주의 철폐와 선진입법을 위한 조치와 평가

개혁적인 관념으로서의 관료주의 철폐(Bürokratieabbau)라는 용어는 다양한 관점과 척도로 정의 할 수 있을 것이다. 일반적으로 관료주의라는 용어는 과도한 계층제, 행정절차의 지연, 특정한 사안과 관련한 업무수행의 경직성 및 무능함, 과도한 법령과 그로 인한 지나친 복잡성 등 다양한 현상에 대한 부정적인 의미로 사용되고 있다. 그러나 관료주의 철폐 또는 탈관료주의의 중심적인 개념은 현재 광범위하게 비판되고 있는 시장에서의 기업과 시민에 대한 부담에 대한 것이다. 관료주의철폐라는 용어는 우선 국가과제, 법령 및 인원의 감축과 공공서비스의 품질의 개선을 의미한다. 관료주의철폐는 선진입법을 위한 조치로서 독일연방정부의 관료주의 철폐와 선진입법 프로그램에 반영되고 있다.

선진규제(Bessere Rechtssetzung)라는 구상은 EU차원에서 비롯되어 모든 유럽국가에서 중요한 개혁영역으로서 확립되었다. 그 내용과 목표는 과도한 규제를 피하기 위하여 법령을 간소화하고, 법률의 질적 향상<sup>8)</sup>을 도모하는 것이다. 선진규제는 규범적 개념으로써 다양한 정치적 내용을 내포하고 있다. 일반적으로 선진규제에 접근하는 방식으로는 1. 규제간소화, 2. 입법절차의 합리화, 탈정치화 및 과학적 전문성 고려, 3. 규제결정과정에서의 당사자의 이익을 대변할 수 있는 개방된 절차 등이 지적되고 있다.<sup>9)</sup> 또한 선진규제를 위한 도구의 통제를 강조하면

8) 질적 개선의 의미는 주요한 문제영역에 있어서 규제의 대안을 선택하는 절차는 효율성과 효과성에 관한 광범한 지식을 토대로 이루어 져야 한다는 것이다.

9) Marian Döler/Wegrich Kai, Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, Der moderne Staat 3(2010), S. 31 ff.

서, 선진규제를 위해서는 정책영역에 상응하는 규제절차를 제도화하고 통제하기 위한 메타규제의 방식을 강조하기도 한다. 이는 본질적으로 규제당국의 규제는 중앙정부, 핵심 행정기관, 의회 회계감사원과 같은 기관을 통하여 그 행위의 통제를 받아야 한다는 것이다.<sup>10)</sup> 독일에서는 선진규제와 관료주의철폐는 밀접하게 관련되어 있다. 이 두 개의 관념은 상호 중첩하여 관료주의를 감소하고 국가의 법령에 대하여 사전적 또는 사후적 심사절차를 확보한다. 또한 그 개념을 초월하여 국가의 프로그램을 포함한 모든 영역에서 관료주의철폐를 위해 국가의 입법절차와 구조를 선진화하는 한편 그 방법론과 결과에 있어서 민주적 정당성과 지식기반 그리고 효율성을 충족한다.<sup>11)</sup>

## I. 선진입법을 위한 전략과 조치

### 1. 연방차원에서의 선진입법을 위한 원칙

다른 EU 국가들과 마찬가지로 독일에 있어서도 선진입법에 관한 특별한 전략지침서는 없다. 그러나 연방정부 프로그램의 근간이 되는 2005년 연정협약<sup>12)</sup>과 2006년 4월 “관료주의 철폐와 선진입법”이라는 연방정부의 프로그램<sup>13)</sup>이 연방내각에서 결정되었으며, 이는 선진입법과 관련하여 중요한 연관성을 가지고 있다. 선진입법의 영역에서 현재의 연방정책의 중요한 핵심은 -입법절차와 행정절차를 위한 입법의 중요성이라는 배경에 앞서- 기업과 국민을 위한 연방전자정부를 포괄

---

10) Radaelli Claudio, Regulating Rule-Making via Impact Assessment, Governance 23/1 (2010), S. 89 ff.

11) 박영도, 규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안, 한국법제연구원, 2011, 각주 239) 참조.

12) “Gemeinsam für Deutschland - Mit Mut und Menschlichkeit” Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November .2005.

13) Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 Programm “Bürokratieabbu und bessere Rechtsetzung”.



하는 프로그램과 특히 기업을 중심으로 하는 관료주의 철폐와 함께 지속성(Nachhaltigkeit)이 고려되었다. 이에 의하여 새로운 법률에 대한 사전적 입법평가가 실시되었다. 법률규정의 간소화와 마찬가지로 법률 내용상 품질향상과 알기 쉬운 법령이라는 핵심과정이 요구되었다. 예를들면 경제와 국민에 부담이 되는 경우에서 처럼 공동의 노력이 중요한 역할을 하는 동일한 범주에 있어서, 연방과 주의 공동작업을 위한 노력이 더욱 필요로 한다.

## 2. 연방차원의 선진입법을 위한 중요한 조치

### (1) 조 치

- 2006년의 “관료주의 철폐와 선진입법” 프로그램. 이 프로그램은 연방법률에 의한 정보제공의무에서 발생하는 불필요한 행정비용을 감소하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 표준비용모델(SKM)<sup>14)</sup>에 따라 2011년 까지 25% 줄이고자 한다.<sup>15)</sup>
- 전자정부2.0<sup>16)</sup>이라는 프로그램과 연계된 전자정부 프로그램.
- 법률규정의 품질향상을 위한 발안. 여기에 특히 전자법률-소프트웨어(eNorm-Softwaer)를 이용하여 법률조문을 만들 수 있는 전자업무지침이 해당된다. 이는 법률용어의 명확성 개선을 위한 발안 처럼 법률안이나 법규명령안을 제안할 때 어려운 법률용어의 사용과 형식적 법안을 지양하도록 한다.
- 2005년 이후 중소기업을 위한 관료주의적인 부담경감을 위한 법률, 2006년 이후 연방과 주의 중소기업을 위한 법률규정에 관한 자료은행(Datenbank)을 포함한 조치들과 함께 그 목록을 추가 하였다.

---

14) 독일의 표준비용 모델에 관한 연구로는 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국 법제연구원, 2009 참조.

15) 2006년 9월 30일 시행일을 기준으로 함.

16) E-Government 2.0 에 관한 내용은 제4장 제3절 참조.

- 법률 간소화를 위한 발안. 2003년 이후 이와 관련하여 11개의 법률이 폐지되었고, 수 천 개의 중복되는 법률과 법규가 삭제되었다.
- 2006년 설립된 업무에 관한 공적인 문의를 포함하는 연방의 행정 법규들에 관한 자료은행(Datenbank)

## (2) 연방과 주의 조치

- 각 주(Länder)의 행정, 연방(Bund)과 주(Länder) 그리고 연방행정내부 사이의 벤치마킹의 요구에 따른 헌법개정.
- 관료주의 철폐를 위한 연방과 주의 발안을 연결하기 위한 시험프로그램
- 2003년 설치된 다양한 행정차원을 통합하는 전자정부의 요구에 따라 설치된 독일온라인(Deutschland-Online)
- 통일적인 담당자제도를 포함하는 EU 복무지침의 독일 국내법으로의 전환

## 3. 연방차원의 선진입법 분야에서의 의사소통

연방정부홍보국(Bundespresseamt)은 공식적인 의사소통 기관으로써의 권한을 가지고 있다.

지금까지 선진입법에 대한 조치와 계획들은 중앙차원에서 정보를 제공하지 않았다. 왜냐하면 과거 선진입법과 관련한 조치와 계획들은 각 정부부처에 위임했으며 각 부처에서 개별적인 중점을 만들고 그에 의하여 다양한 세부적인 테마를 만들고 의미를 부여하였다. 또한 선진입법과 관련한 담당자들의 의사소통은 대부분의 경우에 형식적으로 정부대변인이 새로운 발전을 소개하는 업무상 회의에서 실시되었다.<sup>17)</sup>

---

17) 이러한 회의의 예로는 정부의 지속적 전략의 전환을 위한 회의 및 독일의 경제

그러나 관료주의 철폐와 선진입법에 관한 연방정부의 연차보고서는 최근의 중요하면서도 일반적으로 쉽게 볼 수 있는 출판물이다.

#### 4. 선진입법에 관한 전략과 조치의 사후평가

선진입법에 대한 사후평가는 다른 EU국가들과 마찬가지로 실시된 계기를 중점으로 시행되었다. 평가는 최선으로 준비하여 시행하였으며 연방의회나 소속위원회에 그 결과는 보고서형식으로 제출되었다. 그 하나의 예로는 재생에너지에 관한 보고서이다.<sup>18)</sup> 대부분 연방정부의 행정관청이 사후평가의 시행에 관하여 권한을 가지고 있다. 연방행정내의 최소 14국이 사후평가를 받았으며, 2007년 사후평가한 예산이 연방정부의 행위와 관련하여 1억1천2백만 유로에 달한다. 또한 민영화된 업무(우정사업, 전화통신사업 그리고 철도 등), 재건을 위한 신용은행그룹(KfW-Bankengruppe) 및 사회적 조직(예, 건강보험 등의 의료체계)들은 사후평가를 시행할 수 있다.

연방정부는 연방의회(Bundestag)와 연방참의회(Bundesrat)에 안정과 성장의 진흥을 위한 법률 제2조에 의하여 매년 경제보고서를 제출한다.<sup>19)</sup>

국가규범통제위원회의 설치에 관한 법률에 따른 관료주의 철폐 프로그램에 대한 보고서가 가장 알려진 평가일 것이다. 국가규범통제위원회는 연방수상에게 사전절차의 상황에 관한 연차보고서를 작성한다. 그리고 규범통제위원회는 연방정부에 사후평가의 결과에 따라 제반사항에 관하여 추천을 할 수 있다. 또한 연방정부는 연방의회에 프로그램의 총체적 상황을 매년 보고한다. 국가규범통제위원회와 연방정부

---

인 및 상공인협회의 회의가 있다.

18) 환경부의 재생에너지법률(EEG vom 7.11.2007)에 관한 경험보고서([www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40342/](http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40342/))가 있으며, 이 경험보고서에 따라 재생에너지법률은 개정되었다([www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40508/](http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/40508/))

19) 2009년의 경제연차보고서는 “경제경기에 적절한 성장정책”이라는 제목으로 발간되었다. ([www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/jahreswirtschaftbericht-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/jahreswirtschaftbericht-2009,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf)).

에 의한 두 보고서는 소관 의회위원회의 협의를 받을 수 있다.

## 5. 선진입법을 지원하기 위한 전자정부

전자정부<sup>20)</sup>는 행정의 현대화와 작은 정부를 표방하는 연방정부의 기초가 된다. 2006년의 “개혁을 통한 미래지향적인 행정”이라는 종합프로그램의 폐지는 이 영역에 있어서 새로운 참여를 위한 명확한 표현이다. 선진입법과 관련한 이 프로그램은 연방행정의 효과와 효율성을 높이고 불필요한 관료주의 철폐와 더 나은 법률 집행을 목적으로 한다.

1999년 3월 연방과 주의 재정관계 현대화를 위한 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat)의 공동 위원회에서 IT를 21세기의 구조적인 의사소통의 발전을 위한 기초로써 결의하였으며, 그와 관련된 법 규정의 제정과 기본법의 변화도 결의하였다. 연방정부 역시 프로그램의 시간적인 범위를 목표로 하는 장기간의 전망의 의미를 강조하였다. 기존의 조치들과 목표 그리고 관련자와 공공을 대상으로 경위를 설명하는 등 포괄적인 정보는 인터넷 웹사이트<sup>21)</sup>에서 찾아볼 수 있다.

### (1) 연방온라인 2005와 전자정부 2.0

“전자정부 2.0(E-Government 2.0)” 프로그램은 전략의 본질적인 요소로써 유럽연합의 실행계획인 i2010과 연계하여 발전하였다. 프로그램의 전략은 이전 입법기간(이전의 정부, Legislaturperiode)의 경험과 결과 특히 “연방온라인 2005(BundOline 2005)”에 근거한다. 이는 연방내 무부의 협조 하에 2000년에서 2005년 사이에 실행되었으며 모든 연방행정의 업무는 2005년까지 전산화작업이 가능하도록 하는 것을 목표로 하였으며, 중앙 관리체계인 5가지의 기초구성요소들과 방법들이 만들어졌다.<sup>22)</sup> 더 나아가서 경험의 교환을 위한 지식관리시스템을 도

20) 전자정부프로그램에 관한 자세한 내용은 제4장 독일의 전자정부 프로그램 참조.

21) [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de).

22) “모두를 위한 하나”라는 연방온라인 2005의 범주 내에서 전자정부의 5가지 기본

입하였다. 이는 성공적이었고 2005년 말까지 약 440가지 업무가 전산화되었으며 국민과 기업은 매년 약 4억 3천만 유로를 절약할 수 있다. 행정 내부적인 절약은 매년 약 3억 5천만 유로에 달한다. 더 나아가 현재 정부는 새롭고 더 발전적인 방향으로 추진하려고 한다.

### (2) 통일된 행정청전화번호

전자정부계획은 쉽고, 더 나은 그리고 저렴한 비용으로 공행정을 이용할 수 있도록 계획의 전환에 도움을 준다. 한 예로 헤센(Hessen) 주와 연방내무부의 관할 내에 세 행정차원의 공동의 발안인 통일된 행정청의 전화번호 11523이다. 이를 보장하기 위하여 모든 노력을 기울여야 하며 많은 국민이 쉽게 접근할 수 있도록 하여야 한다. 광고와 이용자들에게 설문조사도 병행하여 이용자들의 관심을 유도하여 한발 더 나아갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

### (3) 법률규정과 의회의 역할

법률의 범주에서의 전자정부를 위한 원조는 강화되었다. 전자 행정문서를 위한 법률은 법무부와 법률서류 그리고 법률자료들을 전자화하는 것을 가능하게 하였으며, 법무체계에 있어서도 문서 없이 가능하게 되었다. 특히, 2005년 여름 연방의회에서 통과된 정보자유법(Informationsfreiheitsgesetz)에 의하여 국민들에게 연방정부의 정보에 접근할 수 있는 권리를 주었다. 물론 독일에서 오랫동안 강력한 정보보호 정책<sup>24)</sup>에 의하여 명확하게 정의된 예외규정이 있다. 이 법은 온라인 상에서 “인터넷조항(Internetklusel)”이라는 특정한 내용(조항)을 준비할 것을 연방행정에 의무지웠다. 그와 관련하여 11개의 주에서는 유사한 법

---

요소는 1. 내용관리시스템, 2. 가상의 부서, 3. 전자지불형식, 4. 양식관리시스템, 5. 정부포털이다. 그로부터 연방온라인 2005와 전자정부 2.0은 독자적으로 다양한 형태와 방법 그리고 소프트웨어를 적용하였다.

23) 독일 어디에서나 행정청에 문의할 수 있는 통일된 전화번호이다([www. d115.de](http://www.d115.de)).

24) 2009년 개정된 연방자료보호법률(Bundesdatenschutzgesetz).

적인 근거를 마련하였다.<sup>25)</sup> 이 법은 전자정부에 관한 다른 법규정들과 연관성을 가지며, 특히 전자 법적·사무적교류(2001, Elektronische Rechts- und Geschäftsverkehr), 전자적 의사소통(2004, Elektronische Kommunikation), 전자서명(2005, Elektronische Signaturen), 전자조달(2006, Elektronische Beschaffung) 등을 포함한다.

#### (4) 독일에서의 전자정부와 다른 행정과의 관계

“전자정부 2.0” 프로그램은 연방차원의 전자정부의 발전을 목적으로 한다. 통합적인 전자정부기초의 형성과 전환에 있어서 연방정부의 각각의 행정관청은 같은 목적 하에서 각기 다른 IT를 적용하고 발전시키는 등 어려움이 있다. 이는 공공의 IT 투자에 있어서 비능률적인 분할을 의미한다. 독일에서는 연방과 주 그리고 지방정부는 서로 연관성이 없이 7,000가지 이상의 웹사이트를 운영하는 등의 문제점들이 있으며,<sup>26)</sup> 이를 해결하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.

#### (5) 독일-온라인

2003년부터 독일-온라인(Deutschland-Online)<sup>27)</sup>은 연방과 주 그리고 지방정부의 공동의 전략적 목표로서, 그 목적으로는 통합적인 전자정부를 위한 공동의 업무와 협력을 강화하는 것이다. 이를 위한 전략으로는 통합적인 전자 업무, 인터넷 포털, 공동의 사회기반시설과 표준, 경험과 지식의 소통이라는 다양한 중점요소들에 근거한다. 연방과 주의 전자정부를 위한 정무장관업무위원회(Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Länder)의 중심 업무는 독일-온라인의

---

25) Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Schleswig-Holstein, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt의 주에서 Informationsfreiheitsgesetz를 제정하였다([www.bfdi.bund.de/cln\\_030/mn\\_743466/IFG/Gesetze/Landesgesetze/Landesgesetze\\_node.html\\_nnn=true](http://www.bfdi.bund.de/cln_030/mn_743466/IFG/Gesetze/Landesgesetze/Landesgesetze_node.html_nnn=true)).

26) ePractice.eu, eGovernment Factsheets-Germany-Strategy.

27) 이와 관련하여 [www.deutschland-online.de](http://www.deutschland-online.de) 참조.

전환에 관한 정치적인 합의를 이끌어 내는 것이며, 지방의 중앙단체(Kommunalen Spitzenverbände) 역시 이 업무에 관여한다. 그 결과를 수상에 매년 연차보고서를 제출한다.

매년 독일-온라인-실행계획은 구체적인 전략을 형성한다. 최근의 실행계획은 2008년 12월 세워졌으며, 독일에서 3가지 행정차원의 안전한 국가적인 의사소통을 위한 사회기반시설의 도입을 요구하고 특정한 계획의 우위를 정하였다. 그것에는 자동차등록업무(Hamburg 주의 책임), 인적표준업무(Bayern 주의 책임), 신고업무의 검사(연방 책임)이 있다. 특별한 중점에는 업무지침의 IT요구에 따른 전환이 있다.<sup>28)</sup> Baden-Württemberg 주와 Schleswig-Holstein 주는 이 계획에 공동의 권한이 있고, 이는 2008년 가을 온라인-협약에서 정하였다.<sup>29)</sup> 독일-온라인은 확장성마크업언어(XML, extensible markup language)에 기초하여 자료교환 포맷을 위한 새로운 온라인 목록으로써 X-저장소(XRepository)를 적용하였다. 2009년 1월 개설된 웹사이트는 전자정부계획에 관한 다양한 자료를 제공하기 위한 중심 장소가 되었으며, 다른 행정과 사업과정의 형성을 통한 많은 이용을 가능하게 하였다. 더 나아가서 웹사이트에 관한 표준과 무료로 다운로드할 수 있다.

#### (6) 중앙의 문의처(통일된 담당자)와 EU-업무지침서

독일에서는 약 220개의 다양한 등록과 허가신청을 위한 중앙 문의처(One-Stop-Shops)가 있다.<sup>30)</sup> 이러한 조직과 형성을 위한 중앙 문의처는 지방정부, 상공회의소 그리고 기업연합회와 같은 곳을 관할한다.

EU-업무지침서(2006/123/EG)는 전체 EU 내수시장과 전자서비스에 관한 통일된 체계를 요구한다. EU-업무지침서에 의하여 2009년 12월 29일

28) 독일 국내시장(내수)에 관한 업무지침(Richtlinie 2006/123/EG)이 있다.

29) EG 업무지침의 IT전환에 관하여는 [www.deutschland-online.de/DIL\\_Internet/broker.jsp?uMen=58c105dd-ba3e-a511-4fbf-1b1ac0c2f214](http://www.deutschland-online.de/DIL_Internet/broker.jsp?uMen=58c105dd-ba3e-a511-4fbf-1b1ac0c2f214) 참조.

30) 예를 들면 기업신고에 있어서 동일한 부서에서 처리되어야 하는 업무인 경우, 창업을 하려고 하는 국민들에게 도움과 조언을 제공한다.

이후부터 독일전역에서 “통합 문의처(Einheitliche Ansprechpartner)”가 설립되었다.<sup>31)</sup> 이는 독일-온라인의 중심으로 2008년 말 독일 법으로의 전환되었다. 공행정의 모든 과정이 전자적으로 이루어 질 수 있도록 점차적으로 확장할 것을 요구한다. 이와 관련한 연방, 주 그리고 지방 정부의 공동 계획을 마찰 없이 진행시키기 위하여 특별히 지방정부의 실제적인 경험에 기초한다.

2009년 8월 연방주의개혁 II(Föderalismusreform II)의 실시 이후부터 전체 연방의 IT 연결망은 연방의 관할에 속한다.<sup>32)</sup> 이러한 변화는 2010년 4월 시행된 실행협약과 같은 법에 적용되었다.<sup>33)</sup> 동시에 IT-표준의 발전과 행정차원을 넘어선 안전성을 더욱 발전시키기 위한 연방과 주를 대표하는 IT-계획위원회가 설치되었다. 더 나아가 계획위원회는 IT-총괄협약과 네트워크 형성, 전자정부계획의 전환을 위임받았다.

#### (7) 그 외의 발전내용

2009년의 실행계획은 2008년의 목표와 관련하여 세부적으로 32개의 현대화계획을 포함하고 있다. 이러한 과정들을 통하여 “전자정부 2.0” 프로그램에 의해 발전된 IT를 적용하여 관료주의 철폐에 이용하였다.

- 세금은 자동화 수단인 IT-과정을 통하여 계산되어진다. 그를 통하여 업무시간이 줄어들고 세금부담은 이른 시기에 산출되어졌다. 따라서 기업은 세금부담에 관한 믿을 수 있는 통보를 받을 수 있다. 주무 관세청의 공무원에 의한 기입실수는 컴퓨터에 의한 신뢰도 검사를 통하여 줄어든다. 또한 세금에 관한 설명을 온라인으로 제출하기 위한 계획도 만들었다. 중요한 법적인 내용은 쉽게 이해될

31) 이에 관하여는 [www.einheitlicher-ansprechpartner-deutschland.de](http://www.einheitlicher-ansprechpartner-deutschland.de) 참조.

32) 독일기본법(Grundgesetz) 제91c조.

33) 연방과 주의 정보기술연결망(Netz)의 연결을 위한 법률(IT-NetzG).



수 있는 형식의 인터넷과 정보안내서를 받아 볼 수 있게 하였다.

- 독일의 관세행정을 위한 자동적인 비용과 지역관세처리시스템(ATLAS)을 통하여 독일 연방재정부는 자동화된 업무처리와 국제물류운송의 검사를 위한 토대를 만들었다. 지역관세처리시스템(ATLAS)를 통하여 문서화된 세금설명과 행정행위(예, 수입관세 결정)는 전자통보가 가능해졌다. 대부분의 관세청의 업무와 행정 업무는 자동화, 간소화 그리고 신속화 되었다. 모든 관세청은 특별한 ATLAS 프로그램을 각각의 업무영역에 배치하였다.
- 연방경제기술부의 법률안은 전자적 수입증명서(ELENA)를 위한 절차를 도입하였다. 수입증명서는 특정한 종류의 실업수당(가족수당과 주택수당)의 신청을 위하여 필요하다. 예를 들어 노동행정은 실업수당의 신청을 검사하기 위하여 사용자가 발급한 근무증명서를 이용할 수 있다. 법률에 따르면 이는 문서형태로 제출되어야 하며, 매년 약 300만의 사용자가 약 6천만개의 증명서를 발급한다. 그 대신에 계획된 절차인 ELENA에 따르면 사용자는 매월 근무자의 급여자료를 전자화하여 중앙자료은행에 통보한다. 이를 통하여 2012년부터 매년 8억5천6백만 유로(Euro)를 절약할 수 있을 것이다.

최근의 노력들에 의하여 독일의 사회·경제는 인터넷 이용을 위하여 잘 정비되었다고 할 수 있다.<sup>34)</sup> 게다가 이용자와 공행정 사이의 인터페이스는 서비스 측면에서 많이 향상되었다. 인터넷 계정이 없는 국민이 행정과의 접촉이 어려워 질수 있다는 점에서 구체적 대안을 마련하여야 할 것이다.

---

34) 2008년 현재 75%의 가계와 95%의 기업은 인터넷 계정을 가지고 있다. 인터넷을 통하여 행정청과 접촉한 국민의 비율은 정보문의 31.3%, 문서양식 다운로드 16.2%, 작성한 문서전송 10.5% 이며, 반면 인터넷을 통하여 행정청과 접촉한 기업의 비율은: 정보문의 47%, 문서양식 다운로드 48%, 작성한 문서전송 45%에 달한다(ePractice, eGovernment Factsheets. Germany).

## II. 선진입법을 위한 제도적 발전

### 1. 독일의 행정구조

#### (1) 법치국가

법치국가 원칙은 독일 기본법(Grundgesetz)에서 중심적인 역할을 하는 원칙으로써, 헌법의 역사적인 근거는 그로부터 도출된 형식적이고 절차적인 규율이라는 점에서 높게 평가되고 있다.

개혁은 법치국가 원칙으로 부터 일반적으로 기초가 되는 전통적인 구조와 절차를 고려하는 것이다. 그 결과 예상치 못한 변화를 통하여 점진적인 발전으로 나타난다. 입법에 있어서 합법성, 형식성 그리고 명확성은 법치국가체계에서 나타나는 강한 전통적인 특징 중의 하나이다. 독일의 경우 이러한 전통에 얽매어 있음에도 불구하고, 한 걸음 더 나아가서 새로운 발단을 찾기 위한 노력을 기울이고 있다.<sup>35)</sup>

#### (2) 협력적 연방주의

독일에 있어서 연방과 주의 관계는 협력적인 연방주의를 바탕으로 하는 복합적 원칙에 기인한다. 역사적으로 주는 그 자체로 독자적인 국가(Staat)로써 스스로 가치 있는 개혁을 받아들이고 시행한다. 개혁의 정책화를 위한 논의는 다른 국가들 보다 강하다. 왜냐하면 연방주의 국가에 있어서 다양한 분야의 관심사들 중에서 특히 정치적인 평등은 매우 중요하기 때문에 연방과 주의 협의는 필요하다. 그러나 때로는 이러한 결정절차들에 때문에 많은 시간이 필요하며, 정책의 결정이 늦어지는 경우가 있다.<sup>36)</sup>

35) 예를 들면 국가규범통제위원회 같은 것이 해당된다.

36) 주(Länder)의 의사는 형식적·시기적으로 먼저 받아들여져야 한다. 독일의 입법절차에 있어서 연방의회(Bundestag)에 법률안이 제출되기 전에 각 주를 대표하는 연방참의원(Bundesrat)에 먼저 제출되어야 한다.

2006년 헌법개혁의 주된 목표는 결정과정의 중요한 부분의 축소화, 간소화 및 신속화였다.

공동작업과 협의는 연방정부의 업무와 관련하여 중요한 특징 중의 하나이다. 관할원칙(Ressortprinzip)에 의하여 연방수상청은 연방부처의 조정자로서의 역할을 하여야 하고, 법률안 발안에 있어서도 부처의 전문성을 존중하여 법률안 발안을 최소화하여야 한다. 연방수상청의 구심력은 억제되어 저야한다.

개혁의 중앙집권화와 연방정부 내에서 명확한 관할주의를 확실히 하는 것 그리고 전체를 통할하는 개혁점을 찾는 것은 쉽지 않다.

## 2. 행정과 제도의 발전

### (1) 공행정의 발전

독일에서의 공행정은 1949년의 헌법을 근거로 이루어지며, 그를 통하여 안정적인 행정을 지향한다. 1990년의 독일 통일이후 구 동독지역 5개 주의 편입은 제도와 구조적인 측면에서 구 서독의 모델을 구 동독지역의 주에 적용하는 것을 완화하여, 새로운 변화를 시도하였다. 그 결과 잠깐 동안의 변화는 있었으나 독일행정의 근본적인 개혁은 이루어지지 않았으며, 전체적으로 독일 건국이후의 공행정의 구조는 근본적으로 크게 변하지 않았다.

그 후 독일 연방주의에 관한 두 개혁<sup>37)</sup>은 연방과 주의 관할과 관련하여 중심 과제가 되었으며, 연방입법의 특성과 그에 따른 주에 의한 실행은 다양한 행정사이에 있어서의 재정과 관련하여 새롭게 규정되었다.

---

37) 2006년의 독일 연방주의개혁 I (Föderalismusreform I)은 연방과 주의 수행능력과 결정능력을 개선하여 더 나은 정치적인 책임을 지도록 하고, 투명하고 목적에 합당한 그리고 효율적인 업무를 목적으로 하였다. 2006년 12월 연방의회와 연방참의회에서 통과한 독일 연방주의개혁 II (Föderalismusreform II)에서는 연방과 주의 재정적 관련성의 현대화를 위한 공동의 위원회를 구성하여 독일 내외의 경제적 상황의 변화에 적응할 수 있도록 하였다(Nationales Reform-programm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs-und Fortschrittsbericht 2007, 8. August 2007.)

2005년에는 특별한 임무를 수행하기 위하여 연방수상청의 비서실장이 수장이 되는 계획참모부(Planungsstab)를 신설하는 등 연방정부의 역량은 강화되었다. 이는 사전계획들에 있어서 연방정책과 연방법률 및 연방수상청의 지위를 주의 정책이나 주지사 보다 강화하는 것을 목적으로 하였다.

동시에 지속적인 발전에 대한 관심의 증가는 연방수상청의 특별참모부 및 두 자문위원회인 지속적인 발전을 위한 의회자문위원회(Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung)<sup>38)</sup>와 지속발전위원회(Rat für nachhaltige Entwicklung)<sup>39)</sup>에 영향을 미쳤다. 2006년 4월 25일의 내각의결(Kabinettsbeschluss)로 현재 연방수상청에 관료주의 철폐 사무국(Geschäftsstelle für Bürokratieabbau)<sup>40)</sup>이 만들어졌다. 관료주의철폐 사무국은 기업의 행정부담을 경감을 위한 “관료주의 철폐와 선진입법(Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung)”이라는 프로그램의 수행한다. 그리고 국가규범통제위원회에도 관료주의철폐 사무국을 창설하였다.

## (2) 선진입법을 위한 독일제도의 발전

연방수상청 및 국가규범통제위원회의 관료주의철폐 사무국은 독일 행정제도에 있어서 커다란 발전이다. 연방수상청의 계획참모부(Planungsstab) 역시 법률안의 조정에 노력을 다하는 새로운 조직으로써 그 역할을 충실히 수행하고 있다. 전자정부의 요청에 따른 새로운 조직 또한 중요하다.

그 외에도 연방부처에서도 선진입법을 위한 자신의 역량을 증진하기 위한 시도들이 있었다.<sup>41)</sup> 연방부처들은 선진입법이라는 주제 하에

38) [www.bundestag.de/htdocs\\_e/parliament/bodies/sustainability/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/bodies/sustainability/index.html).

39) [www.nachhaltigkeitsrat.de/de/home](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/de/home).

40) 연방수상청내의 관료주의철폐 사무국의 구성은 12명의 연방 각 부처에서 파견된 공무원으로 구성된다.

41) 연방법무부에서는 언어학자들의 도움을 받아 법률안을 쉽게 이해하기 위한 계획을 수립하였으며, 2009년 제도화 하였다.

관료주의 철폐와 전자정부 전략을 위한 프로그램과 관련하여 단위조직과 인적요소를 강화하였다.

### (3) 독일의 선진입법을 위한 조직의 발전

연방차원의 연방수상청 외에는 선진입법의 모든 측면 총괄하여 조절하는 중심 조정자가 없다고 할 수 있다.<sup>42)</sup> 그러나 아래의 연방부처는 선진입법의 영역에서 중요한 업무를 인식하여 수행하고, 또한 몇몇의 부처에서는 조정자의 기능이 과거보다 강화되었다.

- 2001년 지속적인 발전을 위한 정무위원회(Staatssekretärausschuss für nachhaltige Entwicklung) 창설
- 2005년 연방수상청 내에 계획참모부(Planungsstab im Bundeskanzleramt) 창설
- 2006년 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat) 창설
- 연방수상청 내에 관료주의철폐 사무국(Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt) 창설
- 연방수상청 내에 지속발전을 위한 사무국(Referats für nachhaltige Entwicklung im Bundeskanzleramt) 창설

#### 1) 연방수상청

연방수상청은 연방부처들을 위한 근본적인 조정자 또는 협력자로서의 역할을 수행하며, 각 부처에 다시 영향을 미치는 단위조직으로 구성되어 있다. 대부분의 부처 관련업무자들은 이러한 단위조직에서 수행한다. 이들은 자신의 업무와 관련하여 법률안이 일반적인 정책에 일치하는지 조절하고 검토하였다.

그러나 2005년 이후부터는 정무위원회(Staatssekretärausschuss)에서 “관료주의 철폐와 선진입법”의 프로그램을 조정하였다. 이러한 업무를 통하

---

42) 이것은 관할원칙(Ressortprinzip)에서 잘 나타난다.

여 정부위원회는 기업의 행정부담 경감을 위하여 노력하고, 그에 따라 세부 프로그램을 조정하고 외부의 자문위원회·규범통제위원회와 함께 관련 업무를 담당하는 관료주의철폐 사무국으로 부터 도움을 받는다.

## 2) 연방내무부

연방내무부는 입법절차에서 매우 중요한 역할을 한다. 연방법무부와 마찬가지로 법률안에 대한 위헌성여부를 검토할 뿐만 아니라 연방부처에서 법률안을 만들었다면, 필수절차인 입법평가를 실시하였는지를 포함한 연방각부처공동사무규칙(GGO)을 준수하였는지를 검토한다. 법률안 완성의 경우, 특히 법률문장의 생성을 위한 전자업무지침이라는 수단을 통하여 법적이고 실질적인 지원을 한다.

또한 연방내무부는 연방정부의 전자정부전략을 관할하는 주무 관청이다.

## 3) 연방법무부

연방법무부는 법률안 완성에 있어서 중요한 역할을 한다. 연방부처에서 법률안을 만들었다면, 연방내각회의에 제출하기 전에 그 법률안이 법적(형식적·실질적)인 요구에 충족되었는지에 대하여 연방법무부와 협의를 거쳐야 한다. 연방법무부는 법률안에 대하여 법형식에 관한 관할 뿐만 아니라 연방내무부와 마찬가지로 헌법 및 법률에 합치하는 가를 검토한다.

## 4) 연방경제기술부

연방경제기술부는 입법평가에 있어서 거쳐야 하는 의무적인 요소이다. 즉, 법률안 제정에 있어서 연방경제기술부와 중소기업 및 개별가격·가격수준 그리고 소비자에게 미치는 영향 경제적 가치평가에 대한 협의를 거쳐야 한다. 이는 EU-업무협력의 조정자로서, 즉 EU 규정의 독일 법규에 적용함에 있어서 특히 중요한 역할을 하였다.

연방수상청에 의하여 조정되는 관료주의 철폐를 위한 새로운 표준 비용모델(Standard Kosten Modell)<sup>43)</sup>의 도입 이전에 부담의 간소화와 경감을 위한 중요한 업무를 수행하였다.

#### 5) 연방재정부

연방재정부는 공공지출과 수입 그리고 국가재정과 관련하여 협력하고 검토한다.

#### 6) 연방수상청의 관료주의철폐 사무국

관료주의철폐 사무국은 2006년 4월 25일 연방내각회의에 의하여 설치되어 “관료주의 철폐와 선진입법(Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)” 프로그램을 조정하고 감시한다. 위원은 12명의 연방 각부처에서 파견된 공무원으로 구성된다. 관료주의철폐 사무국은 표준비용 모델(SKM)의 방식에 대한 기술적인 문제를 연방통계청의 조직(약 100명 가량)과 규범통제위원회 그리고 관료주의 철폐계획과 관련 있는 연방부처들과 밀접하게 협력한다. 연방수상청 소속의 국가장관은 관료주의 철폐와 선진입법에 관한 연방정부의 조정자로서 역할을 하고, 관료주의 철폐를 위한 차관회의를 이끈다. 관료주의 철폐국은 “관료주의 철폐와 선진입법” 프로그램의 전환의 경우에 국가장관을 지원한다.

#### 7) 국가규범통제위원회<sup>44)</sup>

국가규범통제위원회(NKR)은 행정부의 외부에서 연방법률과 관련있는 관료주의에 관하여 조언하고 조절하는 독립위원회로서의 역할을 한다. 국가규범통제위원회는 CDU, CSU 그리고 SPD의 2005년 연립정부

43) 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009 참조.

44) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 73면 이하 참조.

협약에서 결정되었고 2006년 8월 법률로 제정되었다.<sup>45)</sup>

국가규범통제위원회의 임무는 연방법률과 관련된 관료주의 부담 경감을 위하여 연방정부를 지원하며, 특히 행정비용에 집중한다. 국가규범통제위원회는 실질적인 준수비용도 아니고 직접적인 재정비용을 검토하는 것도 아니다. 이에 관하여는 국가규범통제위원회 설치에 관한 법 제4조에 규정되어 있다. 즉 표준화된 행정비용측정에 대한 심사 그리고 연방정부의 규제감축 프로그램에 대한 조언 등이 있다.

국가규범통제위원회는 특히 연방국무회의에서 결정된 법률안에 앞서 법률의 완성을 지원하며, 또한 국가규범통제위원회는 연방의회의 위원회에 조언을 할 수 있다. 국가규범통제위원회의 업무는,

1. 비용의 사전평가, 새로운 법규에 의하여 발생하는 행정부담의 검토와 측정을 지원
2. 사후평가, 정보제공의무로부터 발생하는 법규의 실질적인 측정하여 조언
3. 관료주의 철폐에 대한 가능성을 조사하는 경우에 지원
4. 표준비용모델(SKM)의 발전을 지원
5. EU 차원의 관료주의철폐와 관련한 발안들을 조사한다.

국가규범통제위원회는 10명<sup>46)</sup>으로 구성되며, 연방수상(Bundeskanzler)의 제청으로 연방대통령(Bundespräsident)에 의하여 임명된다. 위원회의 위원은 경제, 정치, 학문, 공행정과 사법(Justiz)을 대표하는 인사들로 재임기간은 5년이며 연임이 가능하다.<sup>47)</sup> 위원들은 독립적이고 자율적이며 무보수이다.

---

45) Gesetz zur Einsetzung eines National Normkontrollrats vom 14. August 2006 unter [www.gesetz-im-internet.de/nkrg/index.html](http://www.gesetz-im-internet.de/nkrg/index.html).

46) 국가규범통제위원회의 위원의 수는 종래 8명으로 구성되었으나, 2011년 3월 16일 법률안 개정을 통하여 10명의 위원으로 구성된다.

47) Nationaler Normenkontrollrat, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates, 2009, S. 8-10.



#### (4) 연방에서 선진입법을 위한 협력과 입법·사법부의 역할

##### 1) 선진입법을 위한 협력

관료주의 철폐와 선진입법의 프로그램을 관장하는 연방정부의 조정자로서 연방수상청의 국가장관(Staatsminister im Kanzleramt)의 주관 하에 관료주의 철폐를 위한 정무위원회(Staatssekretärsausschuss)가 있다. 이들의 업무는,

1. 관료주의 철폐와 선진입법을 위한 프로그램의 전환과 조정
2. 표준비용모델에 따른 통일적이고 구속적인 방법에 대한 결정
3. 방법의 적용과 검토 그리고 순화
4. 연방각부와 국가규범통제위원회의 불일치에 대한 조사 등이 있다.

2001년 이후 지속적인 발전을 위한 정무위원회(Staatssekretärsausschuss)가 있다. 위원회의 위원들은 관료주의 철폐 위원회의 위원들이 대부분을 이루며 연방수상청의 국가장관이 아니라 연방수상청의 비서실장(Chef des Bundeskanzleramtes Bundesminister)이 주재한다.

##### 2) 선진입법에 있어서 입법부의 역할

연방의회는 선진입법과 관료주의 철폐를 위한 연방정부의 발안을 실질적으로 지원한다. 특히 2006년의 독립적인 감독과 자문위원회의 조직인 국가규범통제위원회 설치를 위한 정부연립정당의 발안이 있었다. 연방의회에 제출된 법률안은 입법결과의 정보뿐만 아니라 기대되는 기업의 행정비용(표준비용모델에 의한 측정)에 관한 규범통제위원회의 견해도 포함한다. 연방의회(Bundestag)와 연방참의회(Bundesrat)는 규범통제위원회에 자문을 구할 수 있다. 이는 입법절차에 있어서의 국민과 기업의 행정부담을 고려해야하는 것을 강화하는 것이다.

그 외에도 연방의회는 연방정부에 또다른 규율비용을 고려할 것을 요청하였다. 연방위원회의 경제기술위원회의 발안에 의하여 “규율비용모

델(Regulierungskosten-Modell)”을 규범통제위원회에 가능한 방법으로 제시하였다.

이처럼 독일의 의회는 법률간소화에 능동적으로 대처하였다.<sup>48)</sup> 이러한 목적으로 11가지의 간소화 법률이 폐지되었다. 2009년 이후 자료은행의 도움으로 감독절차(Überwachungsverfahren)는 관료주의와 관련한 의회절차 변화의 효과를 검토하는 것이 가능해졌다.

관료주의철폐라는 주제는 소관위원회로부터 자문을 구할 수 있다. 연방의회도 아니고 연방참의회도 아닌 다른 유럽국가(영국)와 마찬가지로 선진입법과 법규정의 간소화에 대한 자신의 책임을 가진 의회의 소관위원회의 관할이다.

독일에서는 법규정의 발전과 폐기의 경우 의회의 역할이 매우 중요하다. 예외적으로 전자법규-소프트웨어(eNorm-Software)<sup>49)</sup>에 대한 의회의 지원이 있다. 대부분의 OECD국가들과 마찬가지로 입법평가에 대한 의회적인 전통이 강하지 않으며, 따라서 의회입법과 정부에 의한 법률안이 있다.

### 3) 선진입법에 있어서 사법부의 역할

연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 기본권 합치성에 대한 감시자로서 중요한 역할을 하고, 연방과 주의 관할권분쟁이 있을 경우 판단을 한다. 주법원은 주의 관할범위 내에서 해당하는 업무에 대하여 판단한다. 법치국가원칙에 기반한 독일에서의 사법부는 행정과 사법 사이에 있어서 행정에 대한 통제와 국민의 권익구제라는 전통적이며 근본적인 요소이다. 따라서 법원은 행정결정에 대한 행정청과 국민·기업의 소송에 있어서 중요한 역할을 한다.

---

48) 2003년 이후 과도한 법률규정의 폐지를 위한 소위 “Frühjahrsputz”를 실시하였다.

49) 전자법규-소프트웨어는 법률안의 선진화를 위하여 연방법무부에 의하여 개발되었고 모든 결정과정에 적용된다.

#### 4) 기타 중요한 기구

연방 회계감사원(Bundesrechnungshof)<sup>50)</sup>은 최고의 연방행정기관으로써 연방의 다양한 분야에서의 재정에 대한 감사<sup>51)</sup>를 그 주요 임무로 한다. 감사원은 감사를 실시한 부처, 의회 그리고 연방정부에 감사의 결과에 관하여 자문하고 조언을 한다. 품질향상과 절약가능성 그리고 재정수입증가 등을 위한 조언들은 계속 증가하는 추세이다. 또한 연방 회계감사원은 연방정부와 연방의회 그리고 연방참의회에 자신의 보고서를 제출한다. 더 나아가 행정과 입법에 대한 특별히 관심 있는 주제가 있을 경우에는 그에 관하여 특별보고서를 제출한다. 특히 매년 예산절차와 관련된 연방정부의 법률안과 조달계획과 같은 실질적인 주제에 있어서 구술 또는 문서로 자신의 입장을 나타낸다.

선진입법과 관련하여 연방회계감사원의 장은 전통적으로 행정의 경제성을 위한 연방위임자(BWV, Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung)의 지위를 가진다. 그의 임무는 연방행정의 효율을 증대하기 위한 제안, 추천, 보고 그리고 견해를 제시하여 더 나은 조직체계를 갖출 수 있도록 하는 것이다.<sup>52)</sup> 그 외에도 위임자로서 법률안, 법규명령 그리고 행정규칙의 수정에 관여한다. 공통복무규정(GGO)에 따라서 각 연방부처는 회계감사원의 감사로부터 나온 경험, 가치평가와 지식을 활용할 수 있도록 행정의 경제성을 위한 연방위임자로서 회계감사원의 장을 관련 법률안의 제정에 참가시켜야 한다.

---

50) 연방회계감사원(Bundesrechnungshof) 홈페이지 참조([www.sam-consulting.de:7070/Testportal/home?set\\_language=de](http://www.sam-consulting.de:7070/Testportal/home?set_language=de)).

51) 국방, 도로건설, 세금, 연방정부의 사경제활동상의 행위 등의 영역에서 감사한다.

52) [www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/reporting?set\\_language=de](http://www.sam-consulting.de:7070/Testportal/bundesbeauftragter-bwv/reporting?set_language=de).

### 3. 재원과 교육

대부분의 대학을 졸업한 공무원은 법학도로서 일반적인 법률적인 교육을 받았으나, 행정 내부적인 교육은 특별한 의미를 가진다. 업무관련자는 예를 들면 법률안 준비의 경우에 있어서 공행정을 위한 연방아카데미(BaköV, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)의 전자입법절차지침(elektronische Hilfe zum Gesetzgebungsverfahren)을 이용할 수 있는 교육을 받는다. 이러한 정보관련 체계는 입법절차를 세분화하여 각각의 단계들을 분석하였다. 선진입법에 대한 관련 정보를 포함한 다양한 교재와 업무지침서는 제공되며, 선진입법과 관련하여 아래의 교육을 받는다.

1. 모든 연방부처는 내부적으로 표준비용모델(SKM)과 같은 근본적이고 기본적인 교육 외에도 선진입법의 주제와 관련된 다양한 교육을 제공한다.
2. 연방법무부는 그 외에도 법률용어, 법률에 대한 검토, 입법절차 그리고 전자법규-프로그램(eNorm-Software) 사용에 대한 교육을 실시한다. 이러한 교육에는 법률안의 준비와 검토에 관련되는 모든 공무원이 참가한다. 전자법규-프로그램(eNorm-Software)을 위한 교육자료와 연습교재 및 사용지침서를 제공한다.
3. 공행정을 위한 연방아카데미(BaköV, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)는 연방행정의 공무원 교육을 위한 부처를 총괄하는 조직이다. 아카데미는 다양한 세미나와 강좌를 입법평가, 행정용어, 행정절차 그리고 EG 법(Europäische Gemeinschaft-Recht)의 교육 프로그램과 같은 특별한 주제로 교육을 제공한다.

주에서도 연방의 노력을 보충하는 교육을 실시하여, 수많은 교육이 현장에서 이루어지고 있다. 매년 약 120-150명의 관련공무원들이 이러

한 아카데미의 세미나에 참석한다. 이러한 세미나 교육을 받은 공무원들은 소속관청에서 특별히 관련업무와 관련하여 배치된다.

### Ⅲ. 협의와 대화를 통한 투명화

#### 1. 법규정에 대한 협의

##### (1) 협의에 대한 연방정부의 원칙

연방정부의 공적 협의는 공통복무규칙(GGO)에 규정되어 있다.<sup>53)</sup> 이는 법률 뿐만 아니라 법규명령과 행정규칙에도 해당되며 그 적용에 있어서는 매우 유연하다. 관할 부처에서는 시간, 범위, 협의 대상자 및 협의절차 등 실질적인 내용에 대하여 정할 수 있다. 실제에 있어서 연방부처는 법률안을 만들기 전에 사전 공청회와 같은 협의를 실시하여야 한다. 공청회에는 법률안에 대한 주요한 견해를 포함하는 내용의 문서를 기초하여 주, 기초자치단체 및 관련 단체들이 참가한다. 이러한 절차의 결과는 법률안을 제정할 때 영향을 미치게 된다. 즉, 동일 관련자들이 동일 사안으로 공청회 이후에 실질적 법률안 제정에 관한 새로운 협의를 하게 된다. 이러한 절차들을 위하여 법률안은 문서 또는 전자문서로 준비되어 진다. 연방수상청은 다양한 참가자들의 참여에 관하여 고지하여야 하며, 관할 부서는 법률안에 있어서 적절한 방법으로 관련참가자들의 견해를 고려해야 한다.<sup>54)</sup>

법률안의 최종 검토를 위한 공청회기간은 공통복무규칙(GGO)에 규정되어 있다.<sup>55)</sup> 그러나 다른 절차단계에서는 청문이나 질의를 위한 확정된 기간이 없다. 이와 관련하여 실제에 있어서 부처가 법률안의 목적과 적용범위를 위한 적당한 협의기간을 정할 수 있으며, 협의 참가자를 위한 정보를 준비하는 것도 마찬가지이다.

53) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조, 제48조 참조.

54) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제47조 이하 참조.

55) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제50조에 의하여 보통의 경우에 4주이다.

협의과정에 참가한 관련자들에 대한 경과에 대한 고지(Rückmeldung)의 형식과 범위는 부처의 재량에 해당한다. 그러나 협의결과는 법률안의 실제에 있어서 적용되고, 입법평가는 그러한 협의결과에 근거하여 이루어지게 된다. 이 두 가지(협의결과와 입법평가)는 법률안이 의회에 송달될 경우에 고지된다. 연방부처는 법률안의 준비단계에 있어서도 관련 이해관계자들과 지속적인 의사소통을 하여야 한다.

### (2) 협의목적을 위한 정보·의사소통기술의 이용

“전자참여(E-Partizipation)”는 연방정부의 주요한 과제 중의 하나이다. 새로운 미디어와 정보통신기술을 통하여 이해관계자와 국민들을 연결하고, 법률안과 관련하여 이해관계가 있는 그룹들을 이해시키고 의견을 받아들이는 등의 의사소통의 통로로써 중요한 기능을 수행한다. 이를 통하여 다양한 종류의 입법결과가 산출될 수 있으며, 또한 법률안의 결정과정에 있어서도 투명성을 높일 수 있는 가능성으로 보았다.<sup>56)</sup> 그러나 현재 연방정부는 모든 절차단계를 위한 통일적인 웹포털(Webportal)을 가지고 있지 않고, 연방차원의 발안에 대한 사전협의 절차에만 적용하고 있다.

### (3) 연방차원 입법절차에서의 협의

연방부처의 법률안이 연방내각에서 통과하였다면, 연방의회(Bundestag)와 연방참의회(Bundesrat)의 의회에서 입법절차가 시작된다. 의회의 소관 위원회에서 법률안에 대하여 본안과 다르게 결정하지 않는 한, 위

---

56) 연방부처의 참여로 연방정부는 발전적인 온라인-협의절차(Online-Konsultationsverfahren)를 실시하였고 이를 위하여 정보·의사소통기술(Informations- und Kommunikationstechnologien)을 협의과정에 이용하였다. 그 예로는 국민포털법률(Bürgerportalgesetz)의 발안에 의한 전자협의(E-Konsultation)가 있다(www.e-konsultation.de). 이러한 온라인-협회는 계획의 투명성을 확보하고, 특히 계획의 공공성을 확보하는 등 직접적인 국민 참여를 위한 형태를 만든다. 연방정부의 온라인-협회는 2008년 처음 시행되었고 지속적인 전략은 “전자정부(E-Government) 2015-Ideen für eine nationale E-Government -Strategie”에 세부적인 내용을 정하였다.

원회의 자문은 공고되지 않는다. 또한 위원회는 이해관계자들과 법률안과 관련한 공청회를 시행할 수 있다. 이러한 공청회는 소속위원회의 위원들의 1/4이상의 요구가 있으면 시행하여야 한다. 위원회에서 회의를 공개하기로 결정하여 공개회의를 한다면, 회의는 생중계로 의회방송 또는 온라인<sup>57)</sup>으로 중계되어야 한다.

이해관계 단체와 전문가는 이러한 절차 외에도 개별 의원들 또는 소속위원회의 사무처장과 논의할 수 있고, 법률안에 대한 자문 이전에 또는 자문 중에도 문서로 그와 관련한 논평을 할 수 있는 등 다양한 참여의 기회가 보장된다.

## 2. 법규정에 대한 의사소통

### (1) 제정된 법규에 대한 의사소통

제정된 법규는 공포되어야 하며, 이를 공공에 알리기 위한 다양한 방법이 있다. 법률이나 법규가 제정되면 연방법률공보(BGBl.)에 게재한다. 그러나 법규명령은 법령에 다른 규정이 있다면 다른 방법으로 공포될 수 있다. 이를 위하여 특별한 전자적 연방 공보가 있다.<sup>58)</sup> 수많은 인터넷 자료은행(Datenbank)이 있으며, 그 대부분은 무료로 이용할 수 있다.<sup>59)</sup> 국민들은 인터넷 온라인으로 실제적이고 유효한 법률 정보들을 제공 받을 수 있다.

### (2) 법률안에 대한 의사소통

연방정부는 당해 년도에 제정되어야 하는 법률 등에 관하여 사전에 그에 대한 계획의 목록을 공지하지 않는다. 그러나 정부의 법률안에

57) [www.bundestag.de/Mediathek/index.jsp](http://www.bundestag.de/Mediathek/index.jsp) 참조.

58) 전자적 연방공보는 [www.eBundesanzeiger.de](http://www.eBundesanzeiger.de)에서 공포된다.

59) 연방법률과 법규명령은 [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)에 무료로 제공 된다. 또한 연방 행정법규는 [www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de)에 제공되며, 통합적인 법조문은 신·구 법률을 포함하여 다양한 찾기 기능을 제공하는 연방법률포털인 [www.juris.de](http://www.juris.de)에서 찾아볼 수 있다.

대한 업무의 절차와 그 내용들은 웹사이트에서 다양한 발안의 내용들을 찾아 볼 수 있다.<sup>60)</sup>

법률안을 연방정부의 내부 네트워크 또는 인터넷에 제공하는 것에 대한 결정은 관할부처가 연방수상청 그리고 다른 관련부처들과의 함께 결정한다. 이와 관련하여 실재에 있어서 연방재정부는 공적 협의의 시작에 대한 법률안과 해당절차의 진행에 대한 정보를 인터넷 웹사이트에 공지하였다.<sup>61)</sup> 법률안에 대한 공공의 관심은 법률안의 절차와 내용 및 진행상태의 공개를 결정하게 하는 본질적인 요소이며, 관할부처는 제공하기위한 정보의 종류와 범위 및 그 내용을 결정할 수 있다.

연방내각에 의한 법률안 통과의 경우 또는 의회의 입법절차 중에 있는 법률안은 연방의회로부터 관련 자료들이 송부된다면, 의회의 자료를 포함한 관련 자료들을 함께 인터넷에 공지하게 된다. 의회의 법률제정이유서에는 입법평가의 선별적 견해를 포함하여 짧게 서술된 개괄적인 요약을 포함하여 공지된다.<sup>62)</sup>

국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)의 견해도 있다면 또한 그에 첨부한다. 연방의회(Bundestag)와 연방참의회(Bundesrat)에서 시행하는 정보시스템인 DIP(Dokumentations-und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge)는 모든 입법과정과 의회총회의 회의록 및 다양한 위원회의 회의록의 열람 그리고 의원발안을 이해하는 등 의회에서 일어나는 업무들을 일반 국민들에게 알린다는 점에서 입법절차의 공공성과 투명성을 통한 국민들과의 의사소통을 가능하게 한다.<sup>63)</sup>

60) [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/GundgesetzGesetze/GesetzvorhabenundNeuregelungen/gesetzvorhaben-und-neuregelungen.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/GundgesetzGesetze/GesetzvorhabenundNeuregelungen/gesetzvorhaben-und-neuregelungen.html) 참조.

61) [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_82/DE/BMF\\_Startseite/Aktuelles/Aktuelle\\_Gesetze/node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_82/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Aktuelle_Gesetze/node.html?_nnn=true) 참조.

62) 법률제정 후 관보의 첫 페이지에 작성하는 의회의 법률제정이유서에는 법률안의 목적과 필요성, 배경과 정보의 출처, 선택적인 해결방안, 보고의무·행정적 의무·허가요구, 입법결과, 법률의 시간적제한의 가능성, EU법과의 일치성, 현행법의 변경 등에 관한 내용들을 포함하고 있다.

63) <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt> 참조.



## IV. 새로운 법규의 발전

### 1. 독일의 법체계와 법률 간소화

#### (1) 독일의 법체계

독일은 16개의 주로 이루어진 연방국가로써 연방제적 본질을 반영하기 때문에 독일의 법체계는 복잡하게 형성되어 지며, 기본법에 그 근거를 두고 있다.<sup>64)</sup> 이는 연방과 주의 법률 제정에 있어서 두 가지 체계에 기초하고 있다.

- 연방 권한의 법규. 연방법은 연방법률의 집행을 위하여 주의 관할 내에서 다시 주의 법규를 통하여 연방법률이 시행된다. 즉, 연방법의 위임하에 주법을 제정할 수 있다. 주는 자신의 관할범위 내에서 다시 행정규칙 또는 지침으로 기초지방자치단체에 집행을 재 위임할 수 있다.
- 주의 독점적인 입법권한의 영역에서의 법규. 주는 독자적인 법률과 법규를 공포한다. 주는 다시 법규와 지침으로 기초지방자치단체에 집행을 위임할 수 있다.

독일의 성문법원은 헌법, 법률, 명령(규칙), 조례가 있으며, 일반적인 순서는 법규 제정의 조직에 의하여 결정된다. 연방의 최고 법으로써 기본법(Grundgesetz)이 있다. 기본법과 일반적인 법률사이에는 EU법 등의 국제법이 있다. 이에 의하여 EU 법은 독일의 법률보다 우위에 있다.<sup>65)</sup> 헌법 아래에 의회에서 제정되는 법률이 있다. 법률은 연방참의회(Bundesrat)와 함께 연방의회(Bundestag)에 의하여 제정된다. 법률 아래에는 법규명령이 있으며, 행정부(연방정부, 연방부처, 주정부)에 의하여 발해

64) 독일 기본법(Grundgesetz) 제70조 이하 참조.

65) 1964년 7월 15일 유럽법원(EuGH)에 의하여 유럽법은 유럽각국의 법률보다 우위에 있음을 판결하였다(Costa v Enel, 1964).

진다. 법규명령은 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙에 근거하여야 한다.<sup>66)</sup> 기초지방자치단체는 입법권이 없으며, 자신의 권한 내에서 허가와 공공배려를 위한 영업 등과 관련하여 조례를 제정할 수 있다.

## (2) 연방법규의 발전

2005년 이후 유효한 연방법률과 법규는 계속해서 감소하고 있다. 이는 2003년 연방정부의 규범간소화 정책인 소위 “Frühjahrsputz”에서 출발한다. 이를 통하여 많은 법규정, 특히 통일과 관련하여 불필요한 규정은 폐지되었다. 아래의 표에서 보는 것과 같이 새로운 연방법률과 법규명령의 수가 확연하게 감소하고 있는 것을 보여준다.

<표 1> 연방법규의 수<sup>67)</sup>

년 도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
새로운 법률의 수	56	68	32	51	33	41	45	11
법률의 수	1,982	2,004	2,025	2,043	2,034	1,804	1,753	1,709
새로운 법규명령의 수	168	184	156	167	160	146	113	89
법규명령의 수	3,061	3,098	3,147	3,182	3,225	2,799	2,669	2,647

## 2. 연방차원의 새로운 법규에 대한 절차

### (1) 입법절차와 연방정부의 역할

연방법률의 발안은 다양한 방법으로 이루어진다. 전체 법률발안 중 원내교섭단체 또는 제적의원의 5% 이상에 의한 발안은 약 25%, 연방

66) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. S. 348 ff.

67) 독일 연방정부의 2008년 OECD 제출자료 참조.

참의원(Bundesrat)의 발안은 약 15%, 연방정부의 발안 약 60%의 비율로 발안으로 연방의회(Bundestag)에 제출된다. 대부분 앞 두 경우에 있어서 권한이 있는 연방부처에 의하여 법률안의 준비 등을 하지만, 이는 비공식적 경로와 절차를 통해서 이루어지게 된다.

그외에도 공식적으로 연방각부공통직무규칙(GGO)에 의하여 연방부처의 법률안에 대한 절차가 규정되어 있다. 의회의 법률안에 대한 절차는 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Bundestags)에 규정되어 있다. 행정부와 입법부의 협력은 연방의회의 법률초안 작성안내서를 기초로 발전하였으며, 행정부에서는 관할 부처의 업무지침서를 통하여 제공하고 있다. 이러한 절차는 규정되어 있는 것이 아니라, 비공식적으로 개별사안과 관련하여 진행된다. 연방각부공통직무규칙(GGO)은 정부결정에서 현저히 벗어나는 법률안이 절차로부터 발생한다면, 해당 부처는 연방수상청 및 다른 관련 연방부처에 지체 없이 그것에 대해 고지하여야 하는 것을 규정하고 있다.

## (2) 입법절차와 의회

입법부는 입법절차에 있어서 법률안의 발의와 준비 등 적극적으로 관여한다. 독일의 연방의회(Bundestag)와 연방참의회(Bundesrat) 두 의회 모두 법률안 발의권을 가지고 있으며, 다른 유럽국가와 비교할 때 의회의 법률안의 비율은 전체 발안 중 약 40%에 해당되며 현저하게 많이 나타난다. 이는 연방참의원이 주의 대표자로서 연방법률제정의 초기단계에서 뿐만 아니라 의결에서도 중요한 역할을 하기 때문이다.

2006년의 연방주의개혁(Föderalismusreform) 이전에는 연방의회에서 의결되어진 모든 법률의 절반이상은 연방참의원을 통한 승인이 필요하였다. 독일에 있어서 이러한 연방의회와 연방참의회를 통과하여야 하는 법률안의 제정절차는 시간이 많이 걸리고 결정에 있어서 힘든 과정이다. 연방주의개혁(Föderalismusreform)의 주요목표 중의 하나는 이러

한 것을 개혁하여 연방참의원의 승인이 필요한 수를 절반이하로 감소시키기 위한 것이다.

### (3) 예비계획

독일에 있어서 정부출범 초기에 연정과트너와 함께 작성하는 연정협정은 연방수상이 정부의 정책과 주요 세부 프로젝트 등의 중요한 요소를 확정하게 된다. 따라서 정부의 예상되는 계획은 정치적 중점요소와 연정협상에 근거를 두고 있다. 기본법에 확정되어 있는 것과 같이, 연방수상은 지침권한을 넘어서는 더 이상의 권한은 없다. 관할원칙(Ressortprinzip)<sup>68)</sup>을 근거로 각부의 장관은 자신의 업무영역에 있어서 독자적이고 자기 책임 하에 운영한다. 또한 새로운 조치 또는 새로운 법률계획을 언제, 어떻게 할 것인가에 관한 세부적인 결정도 포함된다.

관할원칙에 의하여 부처의 독자성을 인정함에도 불구하고 계획들은 연방정부 내에서 명확하게 감독과 조정이 이루어진다. 이와 관련하여 연방수상청은 계획을 조정하고 협력하는 중심적인 역할을 한다. 각 부처의 장관들은 연방수상에게 중요한 조치와 계획들에 관하여 보고하여야 하고, 중요한 정치적이고 정책적인 목적과 관련한 논의가 있을 경우에는, 장관들은 연방수상이 소집하는 회의에 참여한다. 이러한 회의 결과를 기반으로 하여 연방수상청은 정부에서 이루고자 하는 정치적인 목표 하에 현재 그리고 장래의 부처의 계획을 검토하고 재선정하게 된다.

또한 공무원인 정무장관(Staatsekretär) 그리고 연방내각 내에서 정기적으로 토론회가 개최된다. 매주 연방수상청은 6주 내에 연방내각에서 의결되어야 하는 충분한 논의가 이루어진 계획들의 목록을 작성한다. 주간 회의에 의하여 이미 합의된 정치적 목표를 달성하기 위한

68) 관할원칙(Ressortprinzip)에 의하여 연방수상청은 연방부처의 조정자로서의 역할을 하여야 하고, 법률안 발안에 있어서도 부처의 전문성을 존중하여 법률안 발안을 최소화하여 하여야 한다.

세부계획의 전환에 대한 심사가 이루어지게 된다.

2005년에 연방수상청은 정무장관에 의해 관리되는 계획참모부(Planungsstab)를 설치하여, 연방부처와 업무협조를 통하여 계획안을 위한 데이터뱅크(Datenbank)를 운영한다. 이를 통하여 연방정부는 연정합의에서 결정한 중요한 계획들이 각 부처에서 적절하게 실행되는 지에 대한 여부 평가를 하고, 세부적인 업무 심사를 위한 자세한 정보를 교환하게 된다. 세부 계획들은 우선순위를 정하여 시행하도록 하며, 이를 위한 연방부처들의 협력을 조정하는 기능도 한다(통합된 기획체계). 이렇게 수집된 정보들은 연방정부내의 내부 조정과 협력의 목적을 위하여 사용되고 외부에 공식적으로 발행되지는 않는다.

이와 관련하여 몇몇의 연방부처에서는 시간적인 계획과 현재의 상황 등 중요한 내용을 기록하고 관리하기 위하여 ELVER<sup>69)</sup>를 사용한다.

#### (4) 행정절차

헌법뿐만 아니라 1977년에 제정된 행정절차법<sup>70)</sup>은 일반적 행정절차에 대하여 규정하고 있다. 행정절차법은 일반적인 이의신청, 이해관계인에게 중요한 결정에 대한 의무와 결정내용에 대한 고지의무 그리고 결정의 근거제시 의무 등 행정청의 일반적인 결정절차에 관하여 규정하고 있다.

새로운 연방법률의 제정에 대한 세부적인 표준절차는 연방각부공통직무규칙(GGO)에 규정되어 있다.<sup>71)</sup> 이러한 규칙들은 법률은 아니나, 모든 연방부처를 구속한다.<sup>72)</sup> 그 이외의 행정절차와 관련된 것은 입법평가에 대한 업무지침서와 내무부, 법무부 그리고 다른 연방부처의 입법기술 및 지침에 자세하게 규정되어 있다.

69) 전자적인 절차조정(Elektronischer Verfahrenssteuerung) 도구이다.

70) 2004년 5월5일 마지막으로 개정되었다(BGBl. I S. 718).

71) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제40조 이하 참조.

72) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. S. 620 ff.; 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2011, 249 면 이하 참조.

주, 지방자치단체의 중앙연합회들, 그리고 연방에서의 주들의 대표자들은 법률안이 자신들의 이해관계와 관련 있다면, 조기에 모든 제안된 법률과 명령(Gesetze und Verordnungen)에 대하여 통지를 받아야 한다. 또한 중앙단체(Zentral- und Dachverbänden)와<sup>73)</sup> 전문가단체의 협력을 위한 노력들은 적극적으로 이루어져야 한다. 법률안이 협의절차 내에서 위에서 언급된 이해관계자들 중 어느 하나에 전달된다면, 마찬가지로 독일 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat)에도 또한 전달되어야만 한다. 일시적으로 외부의 이해관계자들과 후순위 행정단계에서 발생하는 이해관계인들 또한 협의목적을 위하여 동일하게 취급되어야 한다.

#### (5) 법률의 품질

법률의 품질과 관련하여 연방내무부와 연방법무부는 중요한 기관들에 해당한다. 법무부는 법의 형식적인 측면에서 법률초안의 심사에 대한 권한이 있다. 법률안이 연방내각에 전달되기 전에, 법무부는 법률안의 합헌성과 유럽법 그리고 국제법과의 일치성을 심사한다(수직적 심사). EU법에 근거하는 법규들은 관할책임이 있는 연방부처에 의하여 보충성과 비례성의 원칙과 관련하여 심사된다. 법무부는 또한 다른 연방법률 및 법률초안의 내부적 논리성 등 법률안의 일치성을 심사하는 수평적인 법률심사도 수행한다. 공통직무규칙에 의하면 연방법무부는 법률안이 다른 연방법률과 일치하지 않는다면, 관할부처의 법률안에 대한 이의신청을 청구할 권한을 가지며, 관할부처에서는 연방법무부의 공식적인 요구의 이행을 심사하여야 한다.<sup>74)</sup> 심사는 4주간 진행될 수 있다.

연방내무부는 법률안의 절차에 관하여 의심있는 경우에 공통직무규칙(GGO)의 준수여부를 검토할 수 있으며, 또한 연방내무부는 연방법

73) “단체”는 공동의 관심사를 대변하는 자연인·법인 또는 그룹 등 모든 결합체를 의미하는 것으로, 여기에는 경영자단체 및 노동자단체 등이 해당된다.

74) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제45조, 제46조 참조.

무부를 통한 법률안의 심사를 위하여 법률안의 합헌성을 심사한다.<sup>75)</sup>

공통직무규칙은 법률초안은 언어적으로 정확하고 가능한 누구나 이해할 수 있도록 작성되어야 할 것을 규정하고 있다.<sup>76)</sup> 법률안은 언어 사용의 정확성과 이해가능성을 심사할 수 있는 해당 편집부로 전달된다.<sup>77)</sup> 연방법무부는 인터넷에서도 찾아볼 수 있는 법형식성 안내서에서 이를 발간하고 지원을 한다. 이 안내서는 법규의 내용, 구조 그리고 형식과 관련하여 구체적으로 설명하고 있을 뿐만 아니라 법의 정의, 문체의 기준 그리고 다른 언어적 요소들에 대한 기술적인 내용이 포함되어 있다.<sup>78)</sup>

법률의 질과 관련하여 하나의 중요한 발전은 법률안 문장의 품질을 개선하기 위한 입법절차에 대한 전자 업무지침서이다. 이것은 연방내무부의 관할 하에 법무부와 협력으로 연방행정아카데미(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)에 의하여 발전되었다. 이에 의하여 연방행정 내에서 법률안의 문장과 관련하여 발생하는 문제점들은 적어지게 될 것이다. 우선 담당자들은 필요한 언어적인 품질에 대한 요구사항을 아무런 문제없이 찾을 수 있다. 그 이외에도 관할 공무원들의 동기부여가 충분하지 않을 경우에도, 법률의 명확성이라는 부분에 있어서 쉽게 필수적인 노력을 기울일 수 있다. 그리고 담당자들이 법적인 배경지식을 가지고 있다 하더라도, 그들은 법률안 작성에 있어서는 특별한 교육을 받지 않은 것이 대부분이다. 특별한 그룹에 의하여 법률안이 만들어지는 영국의 경우와 달리, 독일에서는 단순한 직원들에 의해 법률이 작성된다는 것이 특징이다. 그 때문에 실수도 많아지

75) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제45조 제1항.

76) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제42조 제5항..

77) 독일어와 관련하여 연방법무부에 모든 연방부처가 이용 가능한 언어자문사무처(Sprachberatungsstelle)가 설치되어 있으며, 그 주요업무로는 법률안에 대한 언어적인 정확성과 이해도 등을 검토하는 것이다.

78) Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Handbuch der Rechtsförmlichkeit. 3. Auflage. Bundesanzeiger, Köln 2008.

고 오랜 기간의 학습이 필요하다. 전자 업무지침서를 통해 담당자들은 필요한 정보를 그들의 컴퓨터에서 간단하고 직접적으로 얻을 수 있다. 전자업무지침은 예와 본보기 및 관련 서류들에 대한 쉽고 간편한 접근을 허용함으로써, 시간적으로 빠른 법률안 제정을 가능하게 한다. 지난 4년간 대략 1700명의 담당자들이 이 안내서를 이용했다.<sup>79)</sup>

전자법률소프트웨어(eNorm-Software)는 법률안의 문장의 품질의 개선을 위하여 개발된 도구이다. 유럽집행위원회의 LegisWrite-Software를 기초로 하여 연방법무부에 의해 개발되었다. 전자법률소프트웨어의 도움으로 법 형식상 그리고 편집상 법률안의 제정을 더욱 쉽고 간편하게 실현될 수 있다. 더 나아가서 이 소프트웨어는 전체 입법절차 동안 단지 하나의 포맷(Format)의 사용을 가능하게 한다. 그것은 정확한 순서 아래 법률안의 필수적인 요소와 함께 표준이 되는 예시 서류를 포함한다. 그 이외에도 전자법률소프트웨어를 사용함으로써, 자동적인 법률안의 문장에 대한 품질심사와 수정을 실행할 수 있고, 개괄적인 자료들이 자동적으로 연결될 수 있도록 하였다.<sup>80)</sup> 이 도구의 이용은 의무적인 것은 아니다. 그러나 독일의 14개 연방부처 중 11개는 전자법률소프트웨어를 지금까지 도입했거나, 도입할 예정이다. 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat) 또한 이 프로젝트에 관련되어 있고, 자신들의 입법절차 등의 업무에 체계적으로 그것을 적용하고자 한다. 이미 4개의 의회위원회가 이 계획에 참여하였다. 그리고 독일의 16개 주들 중 11개의 주에서 연방법무부와 함께 전자법률소프트웨어를 도입하고자 한다.

2007년과 2008년 법무부는 또한 법률안 문장의 이해가능성에 대한 프로젝트를 실행하였다. 만약 전문가, 법률가, 언어학자들이 법률안 제정이전에 연계하여 공동으로 작업하게 된다면, 법률초안의 이해가능

---

79) OECD, Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland, 2010, S. 98.

80) [www.enorm.bund.de](http://www.enorm.bund.de) 참조.



성과 명확성이 확연히 개선될 수 있다는 것이다. 그 결과 2009년 이들을 통합한 언어자문위원회가 제도화 되었다. 다른 행정분야에서는 이와 관련한 내부교육이 실시하였다. 이러한 관심 속에 새로운 부서가 만들어졌고, 법무부내에 더 쉽게 이해될 수 있는 법적 언어를 위해 10명의 직원이 근무하고 있다.<sup>81)</sup>

### 3. 연방차원에서의 새로운 법규에 대한 사전입법평가

#### (1) 입법평가에 대한 조치

독일 연방차원에서 입법평가(GFA)에 대하여 장기적이면서도 시험해본 결과에 따른 경험칙에 근거를 두고 있다. 1980년대 중반 이후 입법평가에 대한 절차의 도입과 적용을 위한 수단들이 발전되었다. 1984년에 도입된 “청색 심사표(blauen Prüffragen)”<sup>82)</sup>는 법률제정의 질에 영향을 미칠 요인들에 대한 책임자들의 관심을 유도하는 OECD국가에서의 초기 시도들 중 하나였다. 여기에는 “명령과 통제(Command and Control)” 규율에 대한 대안 그리고 법의 명확성에 대한 선택의 고려가 포함되었다. 그러나 규율절차에 대한 청색 심사의제의 영향은 실제로는 한정적이었다. 그 이유는 지침, 제도적 지원 그리고 위반시 제재가 부족했기 때문이다. 그 후 연방각부공통직무규칙을 제정하여 연방부처들은 입법평가를 의무화 하고 있다.<sup>83)</sup>

입법평가라는 개념에서 유추할 수 있는 것처럼 입법평가의 절차에는 모든 법률안에 해당된다. 뿐만 아니라 일정 범위 내에서는 법규명령과 행정규칙도 입법평가의 대상에 해당된다.<sup>84)</sup> 입법평가 지침서에

81) Redaktionsstab Rechtssprache in Bundesministerium der Justiz.

82) 박영도, 입법심사의 체계와 방법론, 한국법제연구원, 1996, 267 면 이하 참조.

83) 연방각부공통직무규칙(GGO)은 2000년 6월 21일 정부내각회의에서 결정된 “현대 국가-현대행정” 프로그램의 일환으로 2000년 9월 1일부터 시행되었으며, 최근 2011년 8월 17일 개정하여 2011년 9월 1일부터 발효되었다.

84) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제62조 제2항 및 제70조 제1항 참조.

서는 법률안의 범위와 복잡성에 상응하는 분석을 요구한다. 이러한 입법평가의 필요성에 대한 근본적인 이유는 법률안의 내용을 의사결정자에게 보고하는 것과 규율비용을 감소시키는 것이다.

현재의 입법평가의 체계는 1990년대 말 당시 연방정부의 주도하에 조정 하에 정부프로그램인 “현대적 국가-현대적 행정(Moderner Staat Moderne Verwaltung)”의 한 부분으로써 도입되었던 행정개혁에 근거를 두고 있다. 세부적인 계획의 하나로써 입법평가 지침서가 있다. 이를 위하여 연방내무부는 1998년 10월에 바덴-뷔르템부르크(Baden-Württemberg) 내무부의 참여 아래 슈파이어행정대학원(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer)에 입법평가 개론서와 실무지향적인 입법평가 지침서의 작성을 위임했다.<sup>85)</sup> 2000년 연방내무부는 입법평가에 대한 개론서와 입법평가에 대한 전체적인 지침서를 발행했다. 2000년의 입법평가 모델은 입법절차의 단계에 따라 실시되는 3개의 분석방법을 제시하였다.

- 사전입법평가, 법률의 필요성 심사(법률의 제안이유와 법률의 결과 예측하여 분석).
- 병행입법평가, 법률에 따른 조치가 당사자와 법조문의 내용에 상응하는지 심사.
- 사후입법평가, 법률이 목표에 도달했는가에 대한 심사(사후평가).<sup>86)</sup>

2000년에 제정<sup>87)</sup>된 연방각부공통직무규칙(GGO)은 이러한 입법평가 지침서를 바탕으로 하였다. 연방각부공통직무규칙에 의하면 연방정부는 입법평가를 실시하고, 그 결과를 모든 법률안의 제안이유에 첨부

---

85) 독일에서는 입법개혁의 제도화에 대한 연구가 지속적으로 진행되어 왔다. U. Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker, 1998, S. 11 ff.

86) Vgl. C. Böhrer/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgeabschätzung(GFA), Nomos, Baden-Baden, 2000.

87) 각주 83) 참조.

하여야 한다. 또한 입법평가를 법률의 중대한 효과로 보고 있으며, 이러한 입법평가에는 의도한 것뿐만 아니라, 의도하지 않은 영향들도 포함한다. 2009년에 제정된 연방각부공통직무규칙에 의하면 연방부처는 법률안의 지속적인 발전에 대한 고려뿐만 아니라 그에 따른 장기적, 경제적, 생태적, 사회적 영향의 관점을 고려하였는지에 관하여도 상세히 설명하여야 한다.<sup>88)</sup>

이러한 입법평가를 통하여 지금까지의 가장 새롭고 중요한 개혁 조치 중의 하나는 정보제공의무에 따른 기업의 행정 부담을 감소하였으며, 사전입법평가가 하나의 중요한 요소가 되었다는 것이다. 2008년 12월 이후 표준비용모델(SKM)을 적용하여 관료제비용에 대한 사전입법평가는 이러한 표준절차의 부분이다. 2006년에 연방내무부는 입법평가에 대한 방법적 업무지침서를 현실화 하였고, 2008년에 그것을 보충하고 개정하였다.

그러나 입법평가의 역할에 관한 논의는 아직 끝난 것은 아니며, 현재 연방법률 뿐만 아니라 법규명령의 지속성에 대하여도 평가하고 있다. 2008년 3월 ‘지속적인 발전을 위한 의회위원회(2006년 연방의회(Bundestag)에 설치)’의 권고에 의하여, 2008년 겨울 연방정부는 지속성 전략에 대한 입법평가의 범위를 확대할 것을 결정하였다. 연방각부공통직무규칙(GGO)과 일반적인 입법평가의 방법에 관한 업무지침서는 행정개혁과 지속적 발전에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다.

## (2) 제도적 구조

각 연방부처는 자신의 법률안에 대한 입법평가를 스스로 실행하여야 한다. 입법평가에 대한 감시권한이 있는 중앙의 정부조직은 없기 때문에, 연방부처에서는 자신의 소관분야의 법률에 대한 입법평가의 품질에 대한 평가는 연방부처 자신이 책임을 져야한다. 법률안을 발

---

88) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조 제1항 제2호 참조.

의한 연방부처에서는 처음부터 끝까지 법률안과 관련 있는 연방부처들과 협의하고, 필요한 입법평가를 공동으로 실행하여야 한다. 연방부처들은 입법평가에 대한 형식적 규정과 입법평가 분석의 질을 상호 심사한다. 그러나 결국에는 평가가 필요한지, 또는 어떠한 방식으로 입법평가가 진행되어야 하는지를 결정하는 것은 관할 책임이 있는 연방부처의 재량에 해당한다. 따라서 연방각부공통직무규칙에 규정된 것과 같은 동일한 입법평가에 대한 근본원칙이 적용된다.

연방 내무부와 연방 수상청은 서로 연계하는 기능이 있다. 이는 법률안이 연방내각에 제출되면, 공동의 입법절차에 대한 심사가 시작되기 때문이다. 즉, 입법절차 단계에서 연방 수상청은 연방각부공통직무규칙의 규정에 대한 일치성 여부를 심사하고, 연방 내무부는 연방각부공통직무규칙의 협력에 대한 책임이 있기 때문에 감독적인 기능 갖는다고 할 수 있다. 다시 말하면 연방 내무부는 입법평가에 대한 연방각부공통직무규칙의 규정들이 준수되었는가에 대한 형식적인 심사를 하고, 필요한 경우에는 입법평가에 대한 방법적 지침서의 적용을 지원한다. 관료주의 철폐는 정부의 중심 요소이기 때문에, 국가규범통제위원회와 함께 연방수상청 내의 관료주의철폐 사무국과 협력하여야 하는 것이 입법절차의 한 부분에 해당된다. 연방 수상청과 다른 부처들은 입법평가에 대한 공식적인 수단이 없으며, 절차에 있어서 국가규범통제위원회의 참여는 행정부담의 평가에 대한 보고서의 역할을 하게 된다. 일반적으로 국가규범통제위원회는 이 평가들을 매우 좋게 평가한다.<sup>89)</sup>

절차는 다음의 단계로 진행된다.

- 관할 연방부처의 전문부서는 대개 관련 연방부처들과의 조정에서 다양한 방법의 입법평가를 실시한다.

---

89) 2009년 3월 10일 심사팀(Prüfstab)을 위한 국가규범통제위원회의 프레젠테이션 참조.

- 그러한 이유로 관할 연방부처는 그들의 특별한 관할영역에 관련되는 부분을 조사한다.<sup>90)</sup> 예를 들면, 연방재무부는 연방(Bund), 주(Länder) 그리고 기초자치단체(Gemeinde)의 예산에 대한 입법평가의 품질을 심사하며, 연방경제기술부는 경제적 영향에 관하여 평가한다.
- 연방경제기술부와 재무부는 행정의 재정적 영향과 경제에 대한 일반적 비용을 심사한다.
- 관할부처의 정책적인 영역보다 더 넓은 법률안에 해당한다면(즉, 공동의 법률안), 다른 관련 연방부처들은 그에 관하여 입장을 표명한다.
- 법률안을 발의한 연방부처는 다른 연방부처들과 관계있을 경우, 그 관할 연방부처의 심사를 거쳤다는 것을 법률안 표제지에 그 근거와 함께 명시하여야 한다.
- 연방부처들은 필요하다고 인정된다면, 더 많은 심사를 주장할 수 있고, 연방내각에 제출하는 법률안에 대한 동의를 거부할 수도 있다. 즉, 연방부처는 사실상의 거부권을 가지고 있다.
- 마지막으로 법률안이 연방내각에 입법평가의 결정에 대한 평가서와 함께 제출되기 전에, 법률안은 연방각부공통직무규칙과의 일치에 대한 것은 연방수상청에 의해 심사된다.

1년에 4번 연방행정아카데미(BaköV)에서 각 부처의 신청에 의하여 일반적인 교육인 “입법(Gesetzgebund)”의 형태로 입법평가에 대한 교육이 실시된다. 2008년과 2009년 각각 입법평가에 대한 3일간의 세미나가 개최되었다. 2008년 이후 EU-지침의 전환, 입법평가에 관한 또 다른 세미나가 2일간 있었으며, 부가적으로 몇몇 부처들에 의해 내부의 교육도 실시하였다. 또한 의회의원들은 이러한 제도에 대한 이해와 입법기관으로써 자신들의 능력을 향상시키기 위하여 이러한 입법평가에 대한 교육을 받았다.

---

90) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조.

### (3) 의회와 입법평가

대부분의 다른 OECD국가들과 마찬가지로 입법평가와 관련하여 의회의 전통은 강력하지 않다. 법률안의 평가에 대한 의회적인 절차는 약할 뿐만 아니라, 연방정부 법률안에 대한 입법평가 품질에 대한 심사는 체계적이지도 않다. 의회의 구조체계와 자료의 부족함 외에도, 정치적으로 독일에 있어서의 연방정부는 의회 내에서 다수당의 대표자로서 간주되어지며, 행정부의 법률안에 대한 입법평가에 대한 체계적 심사는 적절하지 않다고 여기고 있다.

또한 의회에서 발의되는 법률안에 있어서 그 법률안에 대한 품질심사와 평가는 원내교섭단체에 의하여 직접적으로 실행되어지며, 더 많은 정보가 필요한 경우에는 청문을 실시하거나 또는 비공식인 정보를 수집할 수 있다.

의회 법률안의 법형식의 측면에서는 미리 규정되어 있는 연방의회(Bundestag)의 법률안을 위한 법률안 형식지침서가 있다. 그러나 그것은 연방각부공통직무규칙<sup>91)</sup>보다 자세하게 설명되어 있지 않으며, 발생할 수 있는 행정부담에 대한 국가규범통제위원회의 견해는 필수적인 요소가 아니다. 이렇게 의회의 법률안에 대한 입법평가는 의무적이지 않을 뿐만 아니라, 시행된 평가에 대한 품질심사를 위한 절차도 없다. 또한 행정부에서 이루어지는 언어적인 명확성도 검토되어지지 않는 등의 문제점들이 있다.

### (4) 방법과 절차

연방각부공통직무규칙은 입법평가에 있어서 관할부처에서 이행해야 하는 세 단계의 심사절차를 규정하고 있다.<sup>92)</sup> 이러한 절차를 통하여

91) 실제에 있어서 연방각부공통직무규칙에 외부의 법률안에 대한 연방부처의 대처방안에 관하여 언급이 없거나 없는 것을 암시할 경우, 자신의 법률안과 동일한 절차가 적용되어 져야 한다.

92) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조.

법률안과 관련하여 모든 결과와 효과를 고려되어야 한다는 것을 의미한다. 그 절차는 다음과 같다:

- 법률안의 의도된 결과와 의도하지 않은 부작용에 대한 광범위한 설명.
- 결과의 순서에 따른 조사와 평가. 그 것에는 남녀평등, 연방·주·기초자치단체의 예산, 사경제·중소기업·소비자·개별가격·전체적 가격수준 그리고 표준비용모델 방법에 의한 행정비용에 대한 결과.
- 연방정부, 연방위임청(경제성 위임위원을 포함) 또는 국가규범통제위원회의 문의의 결과에 대한 개별적인 보고.

연방내무부의 방법적 업무지침서에 의하여 다음의 단계에 따라 입법평가가 진행된다:

- 단계 1: 규율영역의 분석(문제와 체계분석)
- 단계 2: 정책상 목표의 조사와 확정
- 단계 3: 대안규정들의 제시
- 단계 4: “대안 없음(조치가 취해지지 않는다)”을 포함한 대안 규정들의 조사와 평가
- 단계 5: 결과보고서작성.

법률안이 관할 연방부처와 국가규범통제위원회에 제출되면, 입법평가는 시작된다. 국가규범통제위원회는 법률안의 준비에 가능한 빨리 참여해야 한다.<sup>93)</sup> 연방각부공통직무규칙은 입법평가, 협의 그리고 법적심사를 포함해서 법률안의 심사에 최소한 4주를 예정이다.<sup>94)</sup> 그러나 실제에 있어서 입법평가 기간의 편차가 심하며, 대부분의 경우에

93) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제45조 제1항 참조.

94) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제50조 참조.

있어서 시간이 부족하고 몇 주가 아니라 몇 달이 걸릴 수도 있다.<sup>95)</sup>

중요한 점은 통화, 비통화적 효과의 비용편익분석이다. 경제, 환경, 사회에 대한 효과의 평가에 있어서 이 세 조사된 분야를 충족하기 위하여 이미 만들어둔 심사표가 사용된다. 입법평가에 대한 방법적 업무지침서는 대안규정의 조사와 평가에 있어서 어떠한 조치도 하지 않는 가능성을 포함하고 있다(위 단계 4). 입법평가에 권한이 있는 공무원은 관할 연방부처를 위하여 노력하고, 내부적인 심사를 수행해야 한다. 그리고 세부적인 입법평가를 위하여 업무관할과 관계있는 주제와 관련하여 전문가와 협의해야 한다.

연방각부공통직무규칙에 분석방법의 원칙을 구속하는 규정은 없으며, 관할 연방부처를 지원하기 위하여 연방내무부는 2006년 입법평가를 위한 일반적인 입법평가 지침서를 만들었다. 2006년 연방내무부의 다른 지침서에는 EU차원에서의 입법평가에 관하여도 포함하고 있다.<sup>96)</sup> 연방내무부의 지침서를 바탕으로 각 연방부처는 그들의 관할영역 내에서 특정한 관점에서 독자적인 지침서를 발전시켰다.<sup>97)</sup> 예를 들면,

---

95) 2008년 EVIA-계획(Evaluating Integrated Impact Assessment - Projekt)에 의한다. 자세한 내용은 <http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia> 참조.

96) Innenministerium, Leitfaden-Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin 2006.

97) 연방각부공통직무규칙의 규정에 근거하여 연방부처들은 아래의 지침서를 만들었다.

- 연방가족·노인·여성·청소년부의 법규준비의 경우 성주류화(Gender Mainstreaming, 2005년)-연방각부공통직무규칙 제2조
- 연방내무부의 입법평가를 위한 지침서(Leitfaden zur Gesetzfolgenabschätzung, 2000년) 그리고 입법평가를 위한 업무지침(Arbeitshilfe zur Gesetzfolgenabschätzung, 2009년)-연방각부공통직무규칙 제44조 제1항
- 연방재정부의 공공재정의 수입과 지출에 관한 법률안의 효과표명을 위한 연방재정부의 일반적 원칙(2008년)과 조세법의 입법평가-연방각부공통직무규칙 제44조 제2항
- 연방경제기술부의 경제비용과 가격효과(Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, 2008년)-연방각부공통직무규칙 제44조 제4항
- 연방정부의 표준비용모델에 따른 관료비용의 사전평가를 위한 지침(Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell, 2008년)-연방각부공통직무규칙 제44조 제5항.



연방경제기술부의 지침서에서는 비용편익과 경제성분석 및 구조적인 가격평가에 관한 방법을 포함하고 있다. 즉, 그와 관련한 많은 예시들을 제시하고 비용과 부담의 분석에 중점을 두고 있으나, 법규정의 편익에는 관심이 적다.

기업의 행정적 부담에 관하여는 2006년 표준비용모델에 정량적 방법을 추가하였으며, 심사되어야 하는 비용의 범위가 확대될 수 있다는 것 또한 포함하고 있다. 연방의회위원회(Bundestagsausschuss)의 발의에 의하여 “규제비용모델(Regulierungskosten-Modell)”이 국가규범통제위원회의 가능한 방법으로 제안되었으며,<sup>98)</sup> 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)에 관하여도 고려하고 있다.

#### (5) 공개적 협의와 의사소통

연방각부공통직무규칙에 의하면 관련자들과의 협의와 의사소통은 입법평가의 중대한 요소들이다. 법률안을 위한 수용성을 상승시키기 위한 이러한 절차의 중요성은 연방내무부의 지침서에 의하여 뒷받침된다. 협의는 입법과정의 근본적인 부분으로써, 각 연방부처는 수행분석 등 준비된 법률안에 따른 다양한 요구들을 수행하여야 한다. 입법평가기간 동안 관계자들과의 교류 및 협력에 대한 표준화된 절차는 없다. 그 이외에도 입법평가에 대한 평가·절차·참여자 및 그 결과에 대한 세부적인 자료를 배포하거나, 최종적 평가가 어떻게 이루어지는지에 대한 설명의무 또한 없다. 그러나 연방내각을 위하여 법률안의 근거와 법률안의 표제부에 입법평가의 결과를 작성하여야 한다. 이러한 법률안은 연방내각의 의결을 통과한 후, 연방의회에 제출되고, 연방의회에 의해 발행된다.

---

98) 2008년 국가규범통제위원회의 연차보고서에 대하여 CDU/CSU 및 SPD 연정경제기술위원회에서 결의안을 만들었으며, 이를 바탕으로 성공적인 관료주의 철폐를 위한 독일연방의회 경제기술위원회의 제안서가 있다. 또한 2009년 4월 21일 표준비용모델의 적용에 대한 연방정부의 2008년 연차보고서 참조.

### (6) 사후평가

또한 사전분석의 유효성도 평가된다. 입법평가 도구의 이용은 2002년 선택된 입법평가<sup>99)</sup>의 도움으로 많은 연방부처들에 의해 공동으로 조사·평가되었으며,<sup>100)</sup> 그에 의하여 작성된 보고서는 연방내각에 제출되었고, 승인되었다.

표준비용모델에 의한 모든 정보제공의무는 공개적으로 접근가능한 데이터뱅크에 기록된다. 2년이라는 기간이 지난 이후 그리고 법률개정이 있는 경우에 연방통계청은 법률에 따른 부담을 새로이 측정한다. 즉, 연방통계청은 사전평가를 수정하게 되며, 법률의 간소화가 예상된 영향이 있었는지에 관해 심사하게 된다.

### (7) 연방의 입법평가에 대한 주(Länder)의 참여

연방은 특히 법률에 대한 연방참의원의 승인이 필요할 때, 연방의 정책과 법률에 대하여 주와 상당한 범위에서 논의한다. 이를 통하여 연방법의 주법으로 전환에 있어서 주의 특별한 의미를 반영하게 된다. 또한 교통과 환경과 같은 경쟁적 입법권한의 영역에 있어서도 마찬가지로 공통의 논의를 필요로 한다. 이와 같이 주는 연방의 정책적 업무분야와 관련하여 입법평가의 절차에 있어서 긴밀한 연관 관계를 가지고 있다. 하부업무분야는 장관회의의 구성의 한 부분이고, 업무차원에서 연방의 각 부처들과 주들 간 정례적 협의를 하게 된다.

---

99) 2002 입법평가에 대한 실무검사(Praxistest zur Gesetzfolgenabschätzung 2002) 참조.

100) 아래의 법률안에 대한 입법평가를 실시하였다.

- 연방내무부 : 연방자료보호조사절차법(Bundesdatenschutzauditgesetz)와 선거통계법(Wahlstatistikgesetz)
- 연방가족·노인·여성·청소년부 : 노령자원조구조법(Altenhilfestrukturgesetz)
- 연방재정부 : 기업세(Unternehmensbesteuerung)
- 연방노동부 : 정형외과규정(Orthopädieverordnung, 연방생계지원법에 따른 보조기구 공급과 보상에 관한 규정) 및 다양한 법률의 평가
- 연방법무부 : 범죄자-희생자 보상규정(Täter-Oper-Ausgleichgesetz)와 증인보호법(Zeugenschutzgesetz).

#### 4. 대안규정

연방각부공통직무규칙의 명확하고 형식적인 규정들에 의하여 대안 규정들에 대한 평가와 그 대안규정들에 대한 수행의 근거를 필요로 한다.<sup>101)</sup> 연방 부처들은 연방내각과 연방내각을 통과한 법률안을 의회에 제출하게 된다면, 이러한 대안규정의 선택에 대한 이유를 법률안 표제부에 명시하여야 한다.

대부분의 다른 OECD국가들과 마찬가지로 실제에 있어서 이러한 대안규정은 환경정책의 분야에서 빈번하게 사용되고 발전되었다. 특히 사용료, 보증금 그리고 세부담의 경감과 같은 경제적 도구들은 가장 많이 선택되는 방법들이다. 또한 자유의사에 따른 합의도 그 방식과 범위 등이 매우 다양하지만 자주 이용된다.

공동규제(또는 규제위임)<sup>102)</sup>는 널리 사용되는 명령과 통제의 규제에 관한 또 다른 중요한 대안규정이며, 개괄조항인 “기술의 상태” 또한 적용될 수 있다. 관련 전문가들의 다수견해에 의하여 법률적으로 규정된 목표의 달성을 확실하게 하는 것처럼 보이는 이 개념은 진전된 절차, 조직 그리고 경영활동의 발전상태를 나타낸다.<sup>103)</sup> 특히 전문가들은 소음방지 등의 기술적 표준의 발전에 기여한다. 이러한 표준규격들은 무엇보다도 규격통일을 위한 독일규격통일연구소(DIN, Deutschen Institut für Normung)의 규격통일위원회<sup>104)</sup> 또는 독일기술자연합(VDI, Verein Deutscher Ingenieure)과 의료 전문조직(Medizinischen Fachorganisationen)과 같은 전문가 단체들을 통하여 발전된다. 이러한 기관과 조

101) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제43조 참조.

102) 독일에 있어서 이 두 개념(Koregulierung 또는 Regelungsübertragung)은 유사한 개념으로 사용되고 있다.

103) Vgl. Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Abs. 256.

104) 이러한 규격통일위원회에는 방사선규정위원회, 음향·소음감소·진동기술규정위원회 등이 있다.

직의 몇몇은 이 분야에서 자신들의 업무와 관련하여 연방환경·자연보호·원자력안전부의 재정적 지원을 받는다.

그 외에도 다른 대안규정들은 연방보건부의 경우 자치기관인 의료보험사(Krankenkassen)의 규정을 포함한다. 예를 들면, 지침서, 회람, 계약, 협의 등 그리고 의사와 의료보험사의 공동 연방위원회의 지침서들이 그에 해당한다.

### 5. 위험에 기반한 방법

연방내무부의 입법평가에 대한 방법적 업무지침서는 위험평가를 명시적으로 입법절차의 중대한 부분으로서 간주한다.<sup>105)</sup> 지속성 관점에서 예상되는 것을 받아들여야 한다는 의미는 연방부처가 법률안에 대한 위험을 평가할 때, 미래세대의 이익도 고려해야 한다는 것이다. 다른 조직과 발안에 따른 다양한 위험관점을 적시한다. 예를 들면 위험평가를 위한 연방노동연구소(Arbeit des Bundesinstituts für Risikobewertung)이다.<sup>106)</sup>

또한 의회는 개별적인 법률초안을 직접 취급하지 않는다 하더라도 위험평가에 대한 도구와 기관을 창설했다. 1990년에 연방의회는 독립적 학문기관으로써 기술영향평가사무소(TAB, Technikfolgenabschätzung)<sup>107)</sup>를 건립했다. 베를린에 있는 8명의 TAB학자들과 칼스루에에 있는 기술영향평가와 체계분석연구소(ITAS, Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse)의 대략 70명의 전문가들은 새로운 학문적·기술적 발전의 가능성, 그것의 사회적, 경제적, 생태적 영향 그리고 그것의 집행을 위한 한정조건의 연구를 통해 의사결정을 지원한다. TAB는 최종적 추천을 발표하지 않고, 프로젝트를 진행할 수 없고, 자신들의

105) 지침서는 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조에 명문화되어 있다.

106) 2002년 설립된 연방위험평가연구소(BfR, Bundesinstitut für Risikobewertung)에 관하여는 [www.bfr.bund.de](http://www.bfr.bund.de) 참조.

107) [www.tab.fzk.de](http://www.tab.fzk.de) 참조.

예산은 의회에 의해 통제된다. 그러나 그것은 2008년부터 2013년까지 협력이 예정되어 있는 연방의회의 입증된 파트너이다. 그래서 그 사무소는 회기에 독립적이다. TAB는 또한 유럽의회기술평가네트워크(EPTA-Netzwerks)의 중요한 파트너이다.

## V. 법규의 간소화

### 1. 연방 차원에서의 법규 간소화

#### (1) 법규의 일반적 검토

법률규정의 검토에는 법률집중이라는 기본원칙이 적용된다. 이는 특정 정책영역이나 분야의 법률규정들은 하나의 법적행위에 의하여 공통적으로 실행될 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 연방의 각 부처는 자신의 관할범위 내에서 자율적인 입법작용의 요구를 따른다.

법규간소화 조치는 법규 수정에서부터 법전 편찬까지, 다양한 형태를 지닐 수 있다. 특정 정책분야에서의 법적 규율을 합리화시키기 위하여 특히 법전 편찬을 적용하였으며, 부분적으로 그 과정에서 큰 난관을 겪기도 했다.<sup>108)</sup> 특히 비교적 새로운 정책분야에서는 법규를 나누어 그 부분들을 새로운 법규로 편찬하는 것이 쉬운 편이다. 그러나 독일은 포괄적인 입법권을 가지고 있기 때문에 이러한 방법은 사용되지 않는다.

2004년부터 대대적으로 소위 “봄맞이대청소(Frühjahrsputz)”가 이루어지고 있다. 연방정부는 11개의 법적행위를 통하여 총 1040개의 법률, 법규명령, 행정규칙 등이 삭제하였다. 그 중에는 2차 대전 후의 점령 시기에 발령된 것도 있었고, 독일 통일 시기에 발령되었거나 독일 통일과 관련된 과도기적 법률들도 있었다. 2009년 초 독일 정부는 간소

---

108) 이러한 법률의 예로는 환경법이 있다.

화를 위한 법을 개정하여 85개 조항의 환경과 관련된 법률과 법규명령을 삭제하였다. 16번째 정부기간에 연방법률의 수는 2,039에서 1,728으로, 법규명령은 3,175에서 2,659으로 줄었으며, 같은 기간 유효한 개별규정의 수는 86,334항에서 83,044항으로 줄었다.<sup>109)</sup> 이를 통하여 연방정부는 1968년 이래로 연방 법률의 포괄적인 정리 작업을 이루었다.<sup>110)</sup> 독일 제국 시절에 만들어진 약 950개의 법적 개념 뿐만 아니라, 독일 기본법 이전에 생긴 언어 및 내용적으로 유효하지 않은 법규들 또한 이 과정에서 폐지되었다.

법규의 간소화 작업에는 특별히 다른 빠르고 간편한 절차가 있는 것이 아니라, 법률의 제정·개정·폐지는 동일한 의회의 입법절차를 따르게 된다. 즉, 의회에서 법률의 가결 절차와 마찬가지로 법률의 폐지 절차는 같다. 각 부서 간의 업무 분담 또한 변하지 않았다.

또한 법률의 간소화 작업은 유럽연합 지시사항에 기반한 법률, 예를 들면 농업과 관련된 법규들, 예도 변함없이 적용된다.

## (2) 개별적 법규에 대한 한시적 조항

원칙적으로 법은 폐지되기 전까지 유효하며, 일정 기간 후 법규를 검토 하거나 기간을 정하는 조건은 법률 체계상 가능하지 않은 것으로 인식되었다. 그러나 연방공동직무규칙은 법률이 한시적일 수 있다는 것을 나타낸다.<sup>111)</sup> 이는 새로운 시험 운용이 필요할 때나 규율이 실제에 있어서 어떻게 작용하는지 검토할 필요가 있을 때에는 가능하다. 관할 연방부처는 이러한 평가조항을 추가할 것인가에 대한 결정을 할 수 있다. 실제에 있어서 한시적 조항 또는 검토조항은 전체법률에 대한 것이 아니라 특정한 요소에 있어서 가능하다. 이는 중요한

109) 2009년 3월 현재.

110) Vgl. Bundesministerium der Justiz, Programm der Bundesregierung "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung". Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung, Berlin, 26. März 2009.

111) 연방각부공통직무규칙(GGO) 제43조 제1항 제6호.

분야에 있어서 집중하고 의회의 과도한 평가와 확장을 방지하는데 그 목적이 있다.<sup>112)</sup>

## 2. 연방 차원의 기업을 위한 관료주의 비용 절감

### (1) 기업의 관료주의비용절감을 위한 조치

관료주의 철폐는 1999년 “현대국가-현대행정” 프로그램의 중점 요소였다. 2002년 연정협약에 따른 프로그램에서도 관료주의 철폐는 중요한 역할을 하였다.<sup>113)</sup> 더 나아가서 중소기업 진흥, 일자리 창출, 시민 사회의 강화에 관한 “Masterplan Bürokratieabbau”에 추가하였다. 이 프로그램에서도 포괄적이고 야심 찬 목표가 설정되었지만, 목표가 수치상으로 구체화되지 않았고, 각 하부 부서의 세부적 역할 분담 또한 명료하게 지정되지 않았다. 이러한 프로그램은 연방내무부에서 주관하였으며, 개별 조직으로는 연방경제노동부에 중소기업을 위한 행정부담 경감을 담당하기 위한 개별 부서를 설치하는 것에 불과하였다.<sup>114)</sup>

그 후 2005년 독일 정부는 “관료주의 철폐와 선진입법” 프로그램에서 기업, 국민, 공행정을 위하여 관료주의로 인하여 발생하는 비용을 절감하는 것을 주안점으로 내세웠다. 이를 위하여 표준비용모델(SKM, Standardkosten-Modell)을 도입하였으며, 독일 법률에서 요구하는 정보 제공의무로 인해 발생하는 관리비용을 산출하고자 하는 계획을 세웠

---

112) 이러한 규정의 예로는 2008년 12월 제정된 “Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt”가 있다. 이 법률에 의하여 연방범죄수사국(BKA, Bundeskriminalamt)에 국제 테러위험에 대한 방지와 그와 관련한 업무수행 권한이 주어졌다. 추가적으로 연방범죄수사국은 정보기술적인 체계에 대한 공격의 위험이 있을 경우에 그에 대한 경찰권한이 있다(온라인 수사권). 이 규정은 5년 후 독자적인 전문가들에게 평가를 받도록 하고 있다. 이는 국민의 자유권에 대한 비례원칙에 반한 기본권의 침해가 있을 경우, 이를 방지하기 위한 것이다. 더 나아가서 평가결과에 따라 법률의 개정이 필요할 것을 예견하고 있다. 그 외에도 정보기술체계에 대한 침해 관련 조항은 2020년 12월 31일에 자동적으로 소멸된다.

113) 정부프로그램인 “Mut zur Veränderung-Agenda 2010”, [www.bundesregierung.de/basisattribute,-469070/Weichen-fuer-umfassenden-Buero.htm](http://www.bundesregierung.de/basisattribute,-469070/Weichen-fuer-umfassenden-Buero.htm) 참조.

114) Referat III A7 (Bürokratieabbau).

다. 이러한 목표는 2006년 9월 30일 기준의 관리비용을 2011년 말까지 25% 낮추는 것이었으며,<sup>115)</sup> 2009년 말까지 이 목표의 절반이 이루어지는 것이 중간 목표였다. 2006년 9월에 실시된 조사에 따르면 위에서 언급한 관리비용은 연간 약 476억 유로이다. 이 중 국내법에 의해 발생하는 비용은 약 225억 유로, 국제법과 유럽연합의 법에 의해 발생하는 비용은 약 251억 유로에 달하였다.

이러한 관료주의 비용 절감을 위하여 연방수상청 내에는 관료주의 철폐를 위한 부서가 설립되었고, 연방정부 외적으로는 독립적 기구인 국가규범통제위원회(NKR; Normenkontrollrat)가 설립되었다.

## (2) 관료주의 비용 절감을 위한 조직

### 1) 연방수상청 소속 관료주의 철폐국과 전문부서

연방정부 내에서는 프로그램의 감독과 조정을 위한 연방수상청이 그 관할권이 있다. 이와 관련한 업무는 연방수상청의 관료주의 철폐국이 담당하며 프로그램의 구체적 진행 과정과 결과를 점검한다. 국가정무위원회는 정부 모든 부처의 대표들이 모여 연간 6~8번의 회의하며, 관료주의 철폐국에 대한 정책과 업무적으로 지원하게 된다.

대부분의 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 실질적 절차는 대부분 법률을 제정하는 관할 부처에 달려 있다. 모든 부처의 대표 2, 3명에게는 ‘25% 비용 삭감’이라는 전체적 목표를 위해 자신의 부처에서 일조해야 할 업무가 주어진다. 각 전문부서 사이에는 시간이 흐르면서 조절 네트워크인 “표준비용모델-네트워크”가 형성되었다. 네트워크의 일원들은 자신의 일하는 시간의 전부를 이 프로그램에 종사하는 데 쓰는 것은 아니지만, 실질적 일을 하는 전문부서와 연방수상청의 관료주의 철폐사무국(Geschäftsstelle Bürokratieabbau), 통계청과 국가규범통제위원회(NKR; Normenkontrollrat) 사이의 관계를 원활하게 하는 중요

115) 이 목표는 앞으로 새롭게 개정될 법안에 의하여 추가적으로 발생하는 비용의 측정까지 포함한 통합적인 목표이다.



한 역할을 담당한다. 또한 표준비용모델과 관련한 각 연방부처 내의 교육도 담당한다. 연방수상청 소속의 관료주의 철폐국과 국가규범통제위원회, 그리고 표준비용모델네트워크의 대표들은 2개월마다 만나서 방법론적 측면과 간소화 전략에 대하여 협의한다.

## 2) 국가규범통제위원회

국가규범통제위원회는 협의기능을 수행하며 전문부서가 예상한 입법평가의 품질을 심사한다. 국가규범통제위원회에는 각 연방부처에 대한 보고담당자가 있다. 선출된 보고담당자는 자신의 관할 범위에 속하는 모든 새로운 법안에 대한 국가규범통제위원회의 의결을 위한 초안을 만들고, 이러한 초안들은 국가규범통제위원회에서 논의를 통하여 최종적 입장이 표명된다. 이러한 국가규범통제위원회의 최종적 입장은 법률안을 관할하는 전문부서 뿐만 아니라, 연방 내각에도 제출된다. 이에 따라 연방 내각에서 도출된 입장과 함께 의회에 넘겨진다. 실질적으로 연방정부와 국가규범통제위원회의 관계는 연방각부공통직무규칙(GGO; Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)에 명문화된 것보다 훨씬 더 긴밀한 상호작용이 이루어지고 있다. 즉, 연방의 담당자는 국가규범통제위원회와 비용경감에 대한 논의 및 전문적이고 방법적인 협력을 통하여 자료와 정보를 교환하는 비공식적인 업무 관련성을 갖는다. 각 부문에서는 국가규범통제위원회와 초기 단계에서부터 함께 작업하여 조언을 받는다. 이와 같은 긴밀한 공동작업으로 인하여 국가규범통제위원회는 각 부처의 평가에 대하여 대부분 승인하게 된다.

## 3) 기 타

연방경제기술부(Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)의 두 부서에서도 관료주의 철폐에 대한 보고가 진행되면서, 부분적으로 관

료비용 감축 프로그램에 대해서도 다루고 있다. 연방통계부에서도 표준비용모델 방법 등을 통하여 프로그램을 지원하고 있다.

### (3) 방법과 절차

#### 1) 관료주의 비용의 개념과 범위

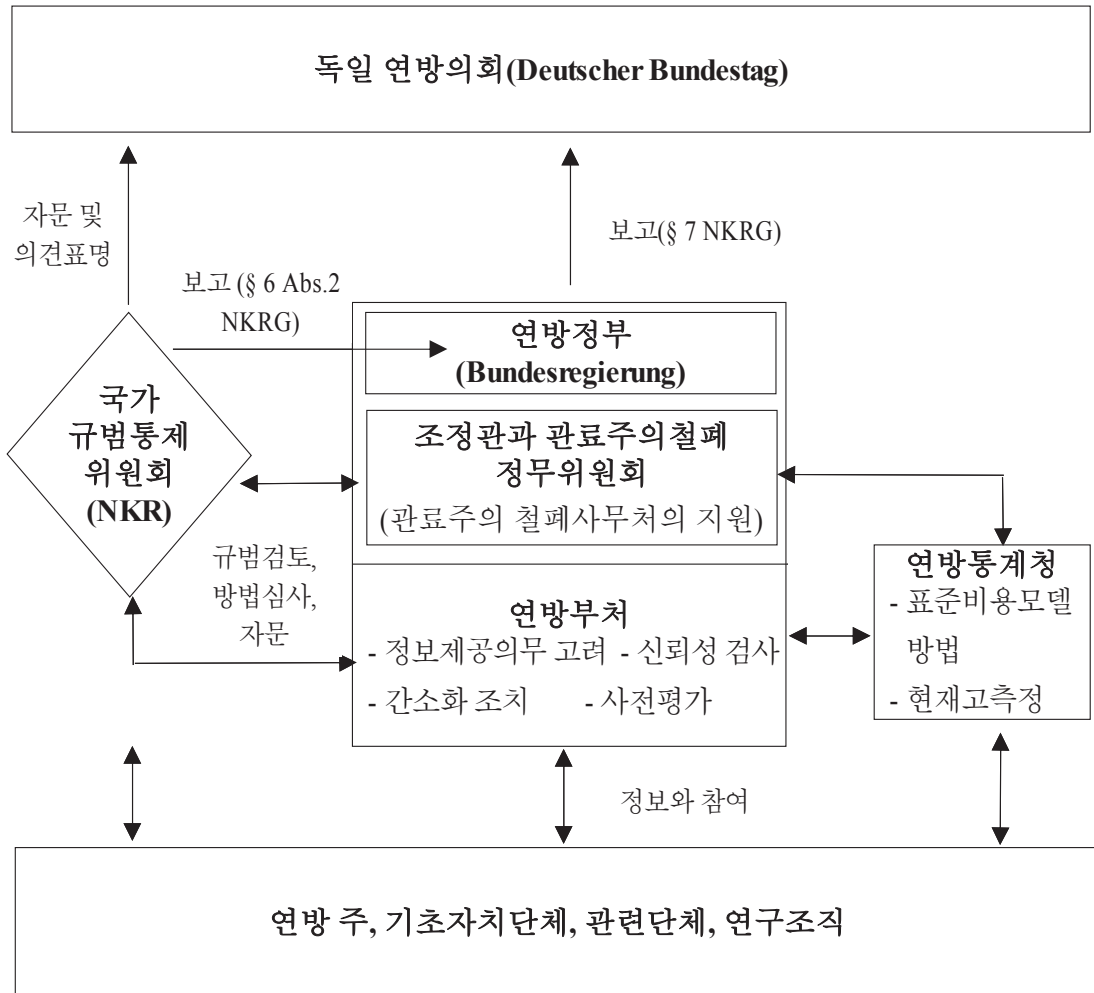
프로그램은 연방 법률에 의하여 발생하는 정보제공의무에 관련되기 때문에 연방 차원의 법규들만 고려되는 것이다. 국가규범통제위원회 설립법에 의하면 정보제공의무는 동법 제2조에 규정되어 있다. 실질적으로는 정보공개 의무가 정부에 의해 일반적·추상적 형식으로 기술되어 있으며, 정보의 문서·전자 또는 기타의 형식으로 기록하고 전달하는 것을 전제로 한다. 예를 들면 허가 신청서, 법률정보안내 등이 있다.

프로그램은 실질적으로 연방정부의 각 부처와 관련된다. 자치행정을 담당하는 부처는<sup>116)</sup> 연방법률을 자치사무에 맞게 변경하여 적용하고 자신의 행정범위에서 연방법률을 집행한다. 이러한 연방 법률을 근거로 하여 자신의 지정된 업무의 범위 내에서 자치행정업무와 관련된 조례나 행정규칙 등을 제정할 수 있다. 연방정부는 분야 통합하고 모든 관련자의 비용절감을 이루기 위한 합당한 범위 내의 독자적인 파트너로서 자치행정 조직의 “관료주의 철폐와 선진입법” 프로그램에 참여를 유도한다. 그리하여 더 많은 정보제공의무를 검토하고, 비용절감에 대한 절차가 더욱더 투명해질 수 있다. 현재는 연방통계청, 관련되는 사회보장 관련 관계자들, 각 정부기관 부처의 전문가들, 연방수상청 내의 관료주의 철폐사무국(Geschäftsstelle Bürokratieabbau) 관계자들이 각각의 분야에 대한 모델분석을 하고 있다. 그리고 2009년 5월부터는 상업회의소와도 공동 작업이 이루어지고 있다.

---

116) 자치행정 담당부서에는 사회적 안전체계 부서와 사회보장 부서가 해당한다.

<그림 1> 독일 연방정부의 관료주의 철폐를 위한 절차



## 2) 측정

2006년 프로그램의 시작 이후 많은 업무와 시간을 목표하는 비용절감에 대한 기초측정에 투자하였다. 유럽 위원회에서는 지정된 특정 분야의 법률에 대하여 측정을 집중하는 반면, 독일은 이와 달리 연방 법규 전체에 대하여 측정을 하였다. 측정 날짜는 2006년 9월 30일이었으며, 각 부처에서는 이 날 현재 유효한 약 10,400항의 연방법규에 따른 기업에 영향을 미치는 정보제공의무를 조사하였다. 유럽연합의

법과 국제법에 의한 연방법률도 마찬가지로 조사되었다. 그에 따른 결과는 2008년에 마쳤고, 연방내각의 2008년도 프로그램의 두 번째 연간 보고서에 발표되었다.

표준비용모델(SKM; Standardkostenmodell) 적용 시에는 독일이 개별적으로 가지고 있던 특성들이 고려되었다. 예를 들어 “경제”라는 단어가 정확히 정의되어야 했으며, 연방통계청에 의해 발전된 절차에 따른 기본 측정순서 등을 고려하였다. 그리고 독일은 표준비용모델을 적용한 다른 여러 나라들과는 달리, 여러 가지 비용에 대해 통합적인 가격인상(예: 집세, 전화세, 난방비, 전기세 등)을 하지 않는다. 다른 나라에서 이러한 가격인상은 전체 비용의 25~30%나 차지한다. 다른 나라와 비교할 때 또 하나의 다른 점은 독일에서는 필요한 투자에 대해서는 감가상각이 용인된다는 점이다. 노동비용의 계산에 있어서 사회비용과 그 외의 간접적인 업무비용을 포함한다. 시간비용의 계산은 특정 분야와 교육수준에 따라 나누어진 연방통계청의 공적인 표에 따르고 있다.

측정을 위한 정보수집에는 전문가패널, 전화인터뷰, 개인인터뷰, 설문조사, 시뮬레이션, 외래 연구의 결과 참조 등 다양한 방법이 동원되었다.

연방통계청은 기업들이 경제조합의 지원을 받아서 자발적으로 정보 공개의무에 의해 소비되는 시간을 측정하여 보고해줄 것을 촉구하였다. 행정비용 확정에 대한 추가적인 정보는 전문가로부터 얻었다. 연방통계청은 사항과 관련하여 공동으로 더 많은 행정비용확정에 대한 연구를 진행 하였다.

### 3) 국가규범통제위원회의 역할

전문부서의 역할 중에는 2006년의 측정 자료를 참고하여 일의 간소화 조치를 위한 초안을 제시하는 것이 있다. 연방정부는 이를 위하여 해당하는 연방각부공통직무규칙(GGO; Gemeinsame Geschäftsordnung der

Bundesministerien)을 개정하였다. 특정 분야의 능력이 필요한 새로운 관할이 주어졌으므로 이에 상응하는 지침서도 발간되었으며, 표준비용모델의 절차와 방법은 인터넷상에서 영어로도 읽을 수 있도록 하였다. 각 연방부처를 위한 관료비용의 사전평가 지침과 같은 추가적인 정보도 인터넷상에 게재하였다. 가능한 업무의 간소화 조치를 위하여 제시된 예로써는 ① 법률의 간소화,<sup>117)</sup> ② 행정절차의 간소화,<sup>118)</sup> ③ 전자정부(인터넷을 통한 정보전달), ④ 의사소통의 개선 등이 있다.

새로운 규정들은 연방부처들에 의하여 법률안과 관련된 부담을 표준비용모델 방식을 적용한(SKM-Methode) 절차에 의하여 산출하고 추정하여야 한다.<sup>119)</sup> 이러한 업무는 통계청이 각 연방부처들의 그 측정을 지원한다. 관할 연방부처는 법률안의 표제부에 정보제공의무를 삭제하거나, 개정하거나, 추가하고자 하는가에 대하여 명시하여야 하며, 이를 위해서는 표준비용모델을 사용하여야 한다. 국가규범통제위원회 법과 연방각부공통직무규칙에 따르면 연방부처는 어떤 법안을 내각에 넘기기 4주 전에 반드시 국가규범통제위원회의 심의를 통과하여야 한다. 국가규범통제위원회에 넘겨진 모든 법안은 국가규범통제위원회의 데이터베이스에 입력된다. 2006년 1월 이후 약 1,089개의 법률, 법규명령, 행정규칙 등이 넘겨졌고, 이 중 약 반이 기업에 대한 정보제공의무를 포함하고 있었다. 국가규범통제위원회은 그 중에서 996개의 법안에 대해 자신의 입장을 표명하였다.<sup>120)</sup> 총 2,296항의 개인기업에 대한 정보제공의무가 심사되었고, 그 중 1,339항을 새롭게 도입하였으며, 629항을 수정하였고, 328항을 삭제하였다.

117) 예를 들면, 법률의 간소화를 통한 정보제공의무의 폐지 및 정보전달 횟수의 감소 등이 있다.

118) 예를 들면, 이중적 평가절차 또는 인·허가 신청서의 간소화 등을 통하여 행정 절차를 간소화 할 수 있다.

119) Bundesregierung, Bürokratiekosten: Erkennen - Messen - Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells, Abschnitt D.1.3., S. 25.

120) 2009년 10월 현재.

국가규범통제위원회는 ① 해당 연방부처는 표준비용모델을 적용하여 관료주의발생비용을 정확하게 산출하였는가? ② 해당 연방부처는 더 적은 관료주의발생비용을 가능하게 하는 대안을 충분히 찾아보았는가? ③ 해당 연방부처에서는 법률의 목표를 고려하여 가장 비용부담이 적은 대안을 선택하였는가? 라는 3가지 기준으로 법안을 평가하였다.

#### 4) 자료은행과 연방통계청

연방통계청은 모든 정보제공의무에 대한 데이터베이스를 구축하였다. 2009년 중순에 대해 새로운 SKM-Internet-Datenbank<sup>121)</sup>를 계획하였다. 새로운 플랫폼을 통해 누구나 등록 없이 정보제공의무와 간편화를 위한 의견들에 대하여 정보를 얻을 수 있다. 이를 위하여 뛰어난 검색 엔진이 도입하였으며, 이 데이터베이스를 통하여 관심 있는 경제조합은 연방통계부에서 얻지 못했던 추가적인 정보를 제공할 수도 있다.

#### (4) 공개적 협의와 의사소통

이 프로그램은 경제조합, 경제연구소 등 관련 그룹의 능동적이고 지속적인 협력을 필요로 하며, 법률의 결과로 발생하는 정보제공의무에 대한 조사와 비용분석 뿐만 아니라 간소화의 가능성도 논의될 수 있을 것이다. 참여자에게는 비용계산이 완료되기 전, 입법평가(GFA; Gesetzesfolgenabschätzung)에 의해 예측된 관료주의발생비용이 제공된다. 이를 통하여 관할 연방부처는 예측과 실제 사이의 차이에 대한 정보를 제공 받을 수 있는 것이다. 이와 같이 ‘실질적’ 부담을 측정하기 위하여 투명하고 조기에 관련자들의 자발적인 참여를 기대하는 것이다. 연방통계부의 데이터베이스 또한 자발적 참여를 유도하는 중요한 도구이

---

121) [www.destatis.de/webskm](http://www.destatis.de/webskm).

다. 정부와 국가규범통제위원회는 매년 프로그램에 대하여 보고할 법적 의무가 있다. 이러한 보고는 결과지향적 업무를 촉진하기 위한 중요한 도구이다. 2007년 이후 연방정부는 매년 의회와 국민에 대하여 보고서를 발간한다.

#### (5) 국가 차원의 프로그램과 하부 행정 관리국과의 관계

연방주의를 채택하고 있는 독일은 기본법에 규정된 연방과 주의 권한에 의하여 모든 주는 선택적이고 자율적인 발안이 가능하다. 경제적인 부담을 포함하는 모든 프로그램에 대한 관심의 증가로 인하여 연방 법률에 대한 관심 또한 증가하고 있다. 경제 관련 법규의 95%는 연방 차원에서 해결이 되지만, 그 법규들이 적용되는 과정은 주로 주와 기초자치단체 차원에서 이루어진다. 국가규범통제위원회는 다양한 행정차원의 관료주의 철폐에 있어서 중요한 역할을 한다. 특히 국가규범통제위원회는 연방정부와 주 사이의 부모지원비, 주택자금, 대학자금 등에 대한 공동 프로젝트에서 중요한 역할을 하였다.

정부는 각 주에게 관료주의철폐를 위한 의견을 제시할 것을 요구하였다. 주와 농업조합과 주행정은 높은 행정비용의 절감을 위한 다양한 분야에서 그 실행 가능성을 조사하였으며, 그 의견들 중 약 1/3이 수용되었다. 정권 교체 시 시스템이 바뀌며 수용되지 않았던 다른 의견들도 다 수용하고자 하였다.

정부는 이 프로그램에 기초자치단체 또한 참여시켰다. 기초지방자치단체와 주들은 “선진입법(bessere Rechtsetzung)” 분야에서 공동으로 업무를 수행하였다. 기초지방자치단체에서 실시한 주 차원의 프로그램에서 얻은 경험과 정보를 관료주의철폐 정책에 적용하기 위하여, 이에 대한 기초지방자치단체의 의견을 반영하는 것이다. 이러한 의견 반영에는 역시 표준비용모델을 적용하였다.

### (6) 성 과

2009년 독일 정부의 중간 보고에 의하면, 357가지의 개정안이 이미 실시되었거나 계획 중이며, 72억 유로의 비용이 절감되었다. 모든 개정안이 계획대로 실시된다면 2009년 말까지 15%의 비용절감효과가 나타날 것이다(이는 목표치인 25%의 반 이상이므로, 2009년 말까지 절반의 목표를 이루자는 중간목표를 달성한 것이다). 국가규범통제위원회의 예측에 따르면, 새로운 법규의 도입에 의하여 약 44억6천만 유로의 절감효과를 나타낼 수 있다. 반면에 도입에 따르는 추가적인 비용은 약 12억 유로이다. 그러므로 새로운 법규의 도입에 의한 실질적 이익은 약 33억 유로에 해당한다.<sup>122)</sup>

### (7) 기타 간소화 조치

경제를 발전을 위하여 독일은 회사설립을 쉽게 할 수 있도록 투자를 촉진하고 있다. 2006년에는 사업가를 위하여 특히 중소기업과 밀접한 관련이 있는 경제 관련 연방 법률과 주 법 뿐만 아니라 하위 법규에 대한 정보를 제공해주는 스타토텍(Startothek)<sup>123)</sup>이라는 데이터베이스를 구축하였다. 또한 중소기업 후원을 위해 연방 차원에서 여러 가지 중요한 간소화 조치를 실시하였다. 이러한 간소화 조치는 특히 허가 분야에서 큰 역할을 담당하는 하위 관청 뿐만 아니라 기초자치단체들에도 영향을 미친다.

주들도 사업을 시작하는 것을 돕는 전국적 네트워크를(Starter Center) 구축하는 등 행정 간소화를 수행하였다. 더 나아가서 주 차원에서는 대학 졸업자들에 대해 추가적 교육을 실시함과 동시에 사업을 시작하는 것도 장려하였다. 이러한 조치들을 통하여 사업 등록은 독일에서 짧게는 몇 시간이면 가능하고 최대 하루 만에 가능하게 되었다(단, 유

122) 2009년 10월 현재.

123) [www.startothek.de](http://www.startothek.de) 참조.



한책임회사(GmbH)를 설립하고자 한다면 약 4~5일이 걸린다).<sup>124)</sup> 또한 기업들의 직원 채용도 쉬워졌다.<sup>125)</sup>

### 3. 연방차원의 국민을 위한 관료주의비용 절감

연방정부는 국민의 정보제공의무에서 발생하는 관료주의비용 절감 또한 필수적 목표로 삼고 있으나, 기업을 대상으로 하는 비용절감 프로그램에 비하면 아직 초기 단계에 있다. 목표하는 대상의 특수성에 의하여 표준비용모델 또한 변형된 형태로 적용시켜야 한다(예를 들면, 부담의 수량화를 금액 단위가 아닌 시간 단위로 계산하는 것 등). 연방정부는 국가규범통제위원회와 공동으로 이 방법을 개발하였다. 국민에 대한 정보제공의무에 따른 입법평가는 2009년 1월 1일에 시작하였다. 관료주의비용에 대한 사전입법평가 지침은 그에 맞게 수정되었다.

사전의 입법평가의 틀 안에서 해당 연방부처에서는 이 프로젝트가 기반하고 있는 근본적 정보제공의무도 분석한다. 그들은 관리부담의 측정이 표준비용모델을 통하여 이루어지는 것이 적절한지에 대하여 그리고 측정 과정에서 개별 사례 별로 개개인에게 미치는 영향도 분석되어야 하는지의 여부에 대해서도 결정한다. 또한 특정 조건의 정보제공의무는 사전입법평가와 무관하게 분석할 것을 요구할 수도 있으나 결국 최종 목표는 완벽하게 측정하는 것이다.

### 4. 연방차원의 관료주의 비용 절감

연방정부의 “관료주의 철폐와 선진입법” 프로그램의 또 다른 목적 중의 하나는 연방 행정비용을 감소하는 것이다. 그 주안점은 의무적인 정보제공의무에서의 부담 감면 및 새로운 정보제공의무 발생의 방지다.

---

124) Instituts für Mittelstandsforschung Bonn에 의한 결과이다.

125) Vgl. Nationales Reformprogramm Deutschland(2005-2009), Umsetzungs-und Fortschrittsbericht 2007, August 2007, S. 7.

그러나 연방차원의 관료주의 비용 절감은 경제와 대국민 분야에서와는 달리 연방의 정보처리 업무는 공행정의 핵심 과제일 경우가 대부분이다. 따라서 기업이나 국민에 대하여 적용된 방법과 같은 형태로 행정에 직접 적용하기는 어렵다. 몇몇 연방부처에서는 이미 그러한 특수성에 맞는 분석 방법을 적용할 수 있도록 프로젝트를 진행하고 있다. 표준비용모델은 간소화 조치를 확정하거나 특별하게 부담이 되는 행정업무를 조사하는데 유용한 방법이다. 연방수상청은 모든 연방부처에 동일하게 적용할 수 있는 방법을 개발하고자 한다.

업무에 대한 비판적 검토와 수행절차의 개선 또한 공행정 내에서 사용되는 방법들이다. 기업과 국민의 행정부담 감소를 위한 조치는 행정의 부담 또한 감소시킨다. 전자정부의 사용과 정보의 데이터화는 정보처리의 속도를 높이고 정보의 표준화를 가능케 한다. “전자정부 2.0(E-Government 2.0)”을 포함한 연방정부프로그램 “개혁을 통한 미래 지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen)”은 행정 절차를 간소화시키고 합리화시키는 데 많은 역할을 하였다. 연방국방부는 자체적 비용절감의 효과를 심사하기 위하여 표준비용모델을 적용하였다. 독일에서 개발한 이러한 연방정부의 프로그램의 목적은 불필요한 관료주의를 투명하고 논리적인 방법으로 철폐하는 것이다.

## 제 2 절 행정개혁을 위한 독일 연방정부의 정책적 목표와 프로젝트

### I. 독일 연방정부의 정책적 목표

2009년 10월 26일에 있었던 “성장, 교육, 단결”을 모토로 하는 연정 합의(Koalitionsvertrag)를 통해서 제17대 연방정부의 광범위한 정책과제가 천명되었다. 인구통계학적 변화, 재정적 조건, 국가의 수행능력 확보의 필요성은 연방행정의 모든 잠재적인 효율성을 확실하게 이용할

것을 요구하고 있다. 이에 따라 과제에 대한 포괄적인 평가와 과정의 명확한 표준화, 중앙서비스센터의 지속적인 확장, 탈관료제화의 토대 위에서 정부부처와 하위 행정청을 포함한 연방행정의 현대화를 강력하게 추진하고 있다.<sup>126)</sup> 독일의 공행정은 법적안전성과 신뢰성(Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit)를 위해 존재한다. 따라서 투명성의 확대, 보다 국민에게 가까이 가는 행정 그리고 서비스 품질의 향상을 위해 공공행정의 현대화를 지속적으로 추진할 것이다.<sup>127)</sup> 이러한 연정합의를 통해 제17대 연방정부에서 추진할 연방행정의 현대화를 위한 방향과 내용이 결정되었으며, 이를 위해 모든 부서는 현대화 과정에 참여하며 부서를 초월하여 결과 및 효과지향적으로 협력해야 한다.

이러한 연정합의에 기초하여 독일 연방정부는 지난 2010년 8월 18일 연방내무부가 제출한 정부프로그램 “네트워크에 기반한 투명한 행정”을 승인하였다. 이 프로그램은 연방행정부의 지속적인 행정개혁을 위한 전략으로서, 그 목적은 구조적인 개혁, 새로운 협력형태, 수직적 및 수평적 협력의 개선을 통해 행정의 효율성과 효과성을 달성하기 위한 것이다.<sup>128)</sup> 이와 관련하여 연방 내무부장관은 연방행정의 감축을 위한 노력을 역설하였는데, 이는 행정인력은 점차 감소하고 있지만, 그럼에도 불구하고 다양화되고 복잡해지는 업무는 질적 저하없이 수행되어야 하며, 동시에 행정개혁에 대한 기대에도 부응해야 하는 행정환경과 무관하지 않다. 따라서 효율적이고 효과적인 구조와 절차를 위한 행정개혁의 지속적으로 추진은 더욱 강조될 수 밖에 없다. 제17대 연방정부가 채택한 행정개혁 프로그램인 “네트워크에 기반한 투명한 행정”은 인사, 조직, 정보통신기술분야 등에서 20개의 프로젝트 들을 선정하고, 각 프로젝트를 실행하기 위한 구체적인 계획을 마련하

126) 연정합의(Koalitionsvereinbarung), 2009, 102 면.

127) 연정합의(Koalitionsvereinbarung), 2009, 15 면.

128) Regierungsprogramm, Vernetzte und transparente Verwaltung, Bundesministerium des Innern, 2010.

였다. 이는 지난 몇 년간 연방행정부에 의해 추진해왔던 계획들을 지속성의 관점에서 수정한 것들이다. 이를 위한 조치들을 통해 효율성, 투명성, 고품질을 위한 목표들은 공무원 및 공익의 목표와 연결된다.

## II. 행정개혁 프로그램의 주요 수행영역

“네트워크에 기반한 투명한 행정” 프로그램을 통해 연방정부는 행정현대화를 위한 전략을 제시하였다. 앞으로 행정은 전통적 행정작용의 주요 기준이었던 합법성(Rechtmäßigkeit), 중립성(Neutralität), 공익지향성(Gemeinwohlorientierung)등의 가치를 효율성, 투명성, 국민친화적 행정, 서비스품질향상에 대한 요구들과 조화시켜야 하며 행정공무원들의 통합을 강화해야만 한다.

지난 제16대 정부임기(Legislaturperiode)동안 연방정부프로그램인 “혁신을 통한 미래지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen)”<sup>129)</sup>과 “전자정부 2.0(E-Government 2.0)”을 통해 관료주의 철폐(Bürokratieabbau), 행정수행능력 향상을 위한 조직 및 인적자원관리의 최적화 그리고 정보통신기술(IKT)의 연속적 현대화를 위한 조치들이 이미 시작되었다. 분야별로 다양한 프로젝트들이 매년 실행계획을 바탕으로 완료되었고, 일부는 여전히 진행중이다. 현재 진행중인 프로그램들은 특히 연정합의(Koalitionsvertrag)에서 구체적으로 거론되었던 프로젝트들이다.

이번 17대 정부임기에서 효율성, 투명성, 국민친화적 행정, 서비스품질 그리고 전자정부의 지속적 지원 등에 중점을 둔다고 해서 다른 분야에서의 개혁필요성에 대한 논의를 배제하는 것은 아니다. 연정합의에서는 특히 규제철폐와 개선된 입법(Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung)을 고유의 정책목표로 규정하였다. 이에 따라 연방내각(Bun-

---

129) Regierungsprogramm: Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen, Bundesministerium des Innern, November 2006.

deskabinett)은 2010년 1월 27일 “관료주의철폐를 위한 그리고 개선된 입법을 위한 정점(Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung)”을 의결하였고, 이에 따라 2006년 4월의 정부프로그램인 “관료주의 철폐와 개선된 입법”을 연방입법안의 실행을 통해 국민, 경제 및 행정에 미치는 전체 비용에 대한 고찰로 확대한다. “네트워크에 기반한 투명한 행정” 프로그램에 포함되는 다양한 프로젝트들은 각각의 이행비용의 절감을 통해 관료주의 철폐에 기여한다.

### 1. 인 사

연방정부에는 대략 30만명이 근무하고 있는데, 이들이 수행하는 과제는 주, 국민, 경제의 경쟁력을 위해 중요한 의미를 지니고 있으며, 행정의 미래는 공무원들이 새로운 도전에 응하고 대처하는 경우에만 지속될 수 있다. 행정의 질은 행정을 수행하는 인력이 얼마나 우수한가에 따라 결정된다. 따라서 연방행정의 질을 결정하는 중요한 요인은 연방 공무원들의 이념, 경험과 능력이다. 공직(öffentlicher Dienst)은 자신의 업무를 성실히 수행하려는 의지와 능력이 있으며, 또한 책임감 있는 인적자원을 보유하고 있는데, 이러한 인적자원관리를 위한 계획은 인구통계학적 변화와 결과를 고려해야만 하고, 그에 적절하게 대처해야만 한다. 이는 지금까지의 인력발전과 관리자 발전계획 보다는 보다 폭넓게 투자되어야 한다는 것을 의미한다. 이에 따라 연수 및 재교육은 지금보다 확대되어야 하고 재교육계획에는 전문기술의 강화 외에 일반적인 업무능력도 포함되어야 한다. 이러한 재교육은 특히 전자정부와 네트워크에 기반한 행정업무를 위한 권한조정 방법, 프로젝트 관리를 할 수 있는 능력, 또한 정보통신기술관리와 같은 인력관리의 권한을 강화할 수 있는 능력을 포함해야 한다. 더불어 미래에는 미디어 능력, 국제적, 문화교류적 능력뿐만 아니라 네트워크를 형성하고 이러한 네트워크를 정책형성과정에 연결시키는 능력이 중요

한 역할을 수행하게 될 것이다.

또한 인구통계학적 변화는 사적보험에 의한 보건지원과 연령에 적합한 일자리를 보다 체계적으로 확대하고 발전시킬 것을 요구하고 있다. 동시에 어떻게 공직이 매력적인 직업으로 인식될 수 있는가에 대해서 깊이 고려할 필요가 있다. 공익지향적 과제, 책임성 확보, 재량권, 일과 가정의 양립방안, 유연한 근무시간, 공간독립적 근무, 그리고 전산업무 등은 공직으로 우수인력을 유인하기 위한 평가기준이 된다.

## 2. 조직의 최적화

조직의 주요 기능은 목표와 과업을 설정하는 것인데, 이와 관련하여 현재의 관료주의 부담을 감소시키는 것 외에 행정의 모든 분야에서 과제에 대한 포괄적인 평가가 필요하다. 과제를 설정함에 있어, 이 과업이 필수적인 것인지, 경제적으로 감당할 수 있는지 등을 제한된 자원에 맞게 정기적으로 그리고 체계적으로 평가해야 한다. 이를 위해 국가과제들 간의 우선순위 결정에 대한 평가와 이러한 과제를 보다 질적으로 그리고 효율적으로 달성할 수 있는 방법에 대한 평가가 포함되어야 한다. 또한 행정기관 간 그리고 행정과 경제간의 협력은 효율적인 업무수행을 위해 이용될 수 있어야 한다.

연방행정에서의 조직의 최적화 방안이 설득력을 갖기 위해서는 조직과 전자적 처리과정이 효과적으로 서로 연결되어야 한다.

연방정부가 추진하는 전자정부는 ① 과정의 단순화와 신속화, ② 투명성 확보, ③ 협력적 업무처리, ④ 유연한 의사소통, ⑤ “모두를 위한 하나(Einer-für-alle)”라는 슬로건 등의 해결책들이 지원되고 이용될 수 있다.

행정현대화는 과정지향적인 조직의 목표달성을 강화한다. 단지 관할 영역뿐만 아니라 아직까지 행정작용의 중앙에 위치했던 가치들 예컨대 합법성 및 합목적성과 같은 가치들보다 결과, 효과, 그리고 서비스 품질을 더욱 고려해야만 한다. 선택된 영역의 업무과정은 표준화되고

자동화되며, 특히 수직적 영역보다는 수평적으로 지원되는 영역에서 묶여야 한다. 공공행정작용의 질은 어떻게 행정기관간 그리고 경제 및 국민들과 의사소통하고 협력하는가에 달려있다. 복잡성 및 다양성의 증가는 명확하고 투명한 구조와 의사결정을 요구한다. 지속가능한 조직의 최적화를 위해서 행정조직은 포괄적인 품질관리가 필요하다.

이러한 품질관리를 위해서는 모든 조직이 포함되어야 하며, 국민 및 공무원지향적이어야 할 뿐만 아니라 중심과정외에 관리과정과 지원과정도 고려되어야 한다. 마지막으로 수행능력의 끊임없는 개선을 목표로 삼아야 한다.

### 3. 정보통신기술

연방 전자정부계획의 지속적인 확대는 행정은 요구되는 정보들을 준비하고 절차는 내적 및 외적으로 공개된 표준을 이용해 전자적으로 처리할 수 있게 해야 한다.

Bund-Online 2005와 전자정부2.0프로그램을 통해 연방은 전자정부를 위한 길을 성공적으로 시작하였다. 기본법 제91c조의 도입으로 2009년 독일은 행정차원을 넘어서는 이행절차의 연결망을 형성하였다. 제91c 조와 2010년 4월부터 발족한 IT계획위원회는 국가의 정보통신기술을 위한 전반적인 조종구조이다. 국가적 전자정부전략<sup>130)</sup>에서 IT계획위원회(TI-Planungsrat)에 의해 수행되는 전자정부하에서의 협력을 위한 과업은 다음의 두 가지 측면에서 구체화된다.

#### (1) 자기책임성에 근거한 수행의 조정을 위한 모범적 측면 :

각국의 전자정부전략은 전자정부의 지속적인 발전을 위해서 연방, 주 및 지방자치단체들에 의한 공동의 달성을 추구하며, 상호변경가능성과

130) 국가적 전자정부전략은 슈파이어 행정대학원에서 Jörg von Lucke 교수와 Heinrich Reinermann 교수가 정의한 전자정부를 기초로 한다 : “전자정부란 정부에 의한 통치와 관리와 관련하여 전자적 매체(미디어)에 관한 정보통신기술의 지원을 통해 사무적 과정을 수행하는 것을 의미한다.”

경제성을 보장하기 위하여 참여자들의 거래를 조종하기를 원한다. 이를 위해 전자정부전략은 전자정부의 지속적 발전을 위한 모범상과 구체적인 공동목표를 형성한다. 그 안에서 연방과 주 및 지방자치단체는 각각 그들의 작용 및 관할범위를 목표할 수 있고 또 그래야 한다.

(2) 공동계획의 아젠다로서의 측면 :

전자정부전략은 공동작업시 필요한 조정을 위한 조치들과 표준의 단순화를 위한 구체적인 조치들을 포함하고 있으며, 이에 따라 전자정부 프로젝트는 전반적인 방향을 제시하는 등대와 같은 성격을 지닌다.

연방의 전자정부 관련활동은 전 국가적 전자정부전략의 목표 및 이념과 맥을 같이한다. 독일의 전자정부는 국민과 경제를 위한 이용을 지향점으로 설정하고 있으며, 국민의 정치적 참여를 강화할 뿐만 아니라 자료와 행정작용의 투명성을 보장한다. 더불어 전자정부는 혁신적이고 정보보호적합적이며 동시에 경제적이라는 유용성을 지니며, 이에 독일의 전자정부는 2020년에는 국제적으로 최고수준에 도달하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>131)</sup>

### Ⅲ. 정책목표 달성을 위한 세부 프로젝트

17대 정부임기의 정부프로그램 “네트워크에 기반한 투명한 행정”이 추진하는 프로젝트들은 다음의 수행영역과 관련이 된다.

- ① 공동작업을 요구 및 지원을 위한 프로젝트
- ② 공직 종사자로 하여금 노동시장의 변화에 동참하고 다른 한편 노동시장의 변화하는 요구에 대응할 수 있도록 하기 위한 프로젝트
- ② 효율성향상을 위한 동기를 마련하고 또한 협동과 조정을 강화하기 위해서 투명성을 확보하기 위한 프로젝트

---

131) Bundesministerium des Innern, Umsetzungsplan 2009:E-Government 2.0, 2009.



- ④ 행정의 정보와 지식에 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위한 프로젝트
- ⑤ 업무진행과 업무과정을 최적화하기 위한 프로젝트

이에 따라 제17대 회기 정부임기동안 진행되는 구체적인 프로젝트는 다음과 같다.

### 1. 행정서비스중앙센터(Kompetenz-und Dienstleistungszentren, DLZ)의 설립과 확대

행정서비스중앙센터는 연방관청(Bundesbehörde)을 위한 일종의 중앙센터로서, 표준화가 가능한 행정내부의 서비스업무(Dienstleistungen)들을 통합하여 모든 연방관청들이 자유롭게 이용할 수 있도록 제공하는 역할을 수행함으로써 궁극적으로 연방관청의 부담을 경감시키고 그들의 중심업무에 집중할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 이번 제17대 연방정부에서는 행정서비스중앙센터의 지속적인 확대를 통해 행정의 효율성과 서비스 품질을 향상시킬 수 있다. 행정서비스중앙센터 설립취지를 달성하고 그 이점을 최대한 이용하기 위해서는 모든 연방관청의 참여가 중요하다. 본 프로젝트는 2013년까지 지속적으로 확대될 예정이다.<sup>132)</sup>

### 2. 연방전자서비스센터(IT-Dienstleistungszentren des Bundes, DLZ-IT)의 설립 및 확대

행정과정에 있어서 정보통신기술의 활용은 이제 더 이상 거스를 수 없는 시대적 요청이 되었으며, 나아가 경제 및 사회의 발전을 위해서도 중요한 요소임을 부인할 수 없다. 이에 따라 2006년 국가의 IT회의(Nationaler IT-Gipfel)<sup>133)</sup>의 결정에 따라 연방내무부와 연방재무부는 연

---

132) Bundesministerium des Innern, Das Projekt DLZ, 2010, [http://www.vsz.bund.de/cln\\_236/nn\\_456920/VSZ/Shared/Publikationen/VSZ\\_\\_allgemein/Dienstleistungszentren,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Dienstleistungszentren.pdf](http://www.vsz.bund.de/cln_236/nn_456920/VSZ/Shared/Publikationen/VSZ__allgemein/Dienstleistungszentren,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Dienstleistungszentren.pdf).

133) 국가 IT회의는 연방경제기술부에 의해 설치되어 지난 2006년부터 매년 개최되고

방의 IT-조정을 위한 계획(Konzept zur IT-Steuerung)을 작성하였다. 행정영역에서 정보통신기술의 적용을 통해 효율성 향상과 서비스 질의 개선에 기여할 수 있다. 연방전자서비스센터는 연방정부의 정보통신기술의 적용과 확대를 위한 중심적인 역할을 수행하며, 현존하는 자원에 대한 집중화, 표준화, 효율성강화 등을 위해 연방정부는 연방차원의 전자서비스센터의 설립과 확대를 추진하고 있다.<sup>134)</sup>

### 3. 부동산업무를 위한 연방기구(Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, BImA)

BImA는 연방부동산기구법<sup>135)</sup>에 근거하여 설립되었으며, 2005년부터 연방정부 소유의 토지 및 부동산의 관리와 이용을 주요 업무로 하는 연방기구이다. 2004년까지 연방소유의 건축, 토지 및 기타 삼림 등 부동산의 관리와 이용에 관한 연방자산관청(Bundesvermögensämter)과 연방삼림청(Bundesforstämter) 등 다수의 기관이 분할하여 담당하였으나 2005년 이를 폐지하고 통합적인 기구로서 BImA를 설립하였으며, 그 목적은 업무의 효율적 달성과 행정비용의 감소에 있다.<sup>136)</sup>

### 4. D115 통합적 행정관청번호

이는 전화한통으로 국민과 기업들에게 신뢰할 수 있는/성실하게 정보를 제공하는 것으로, 지역 및 행정내부적 관할영역에 관계없이 전화를 건 사람은 정보와 도움을 받을 수 있다. 115서비스는 국민에게 가까운 행정을 실현하고자 하는 이념을 바탕으로 하고 있다. 이 서비스는 현재 2년간의 시범적 운영상태에 있으며, 2013년까지 독일 전역

---

있는 회의(Kongress)로서 독일을 IT강국으로 발전시키기 위한 계획과 전략을 논의한다. 2011년에 6번째 회의가 뮌헨에서 개최되었다.

134) Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Finanzen, IT-Steuerung Bund,

135) Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG), BGBl. I S. 3235.

136) <http://www.bundesimmobilien.de>.

에서 시행하는 것을 목표로 하고 있다. 2011년까지는 모든 연방관청이 115서비스에 동참해야 한다.

## 5. De-메일

연방내무부의 책임하에 각 행정부처간 전자통신을 이용한 정보교환을 위한 새로운 수단으로 도입되었다. 국민, 경제, 행정은 향후 “de-메일”을 통해서 뉴스와 자료들을 안전하게 발송할 수 있다. 2013년까지 De-Mail은 최소 10명의 신용있는 제공자들로 구성된 연합(Verbund)에서부터 연방전체로 준비될 것이다. 동시에 2013년까지 독일의 전체 이메일 이용자들 중의 20%는 De-Mail 계좌를 갖게 될 것이다.

## 6. 인구통계학적 변화에 적합한 인사정책

### (1) 인구통계학적 변화에 맞춘 인적자원관리(DPM)

인구의 감소와 이로 인해 변화하는 인구구조는 직접적으로 연방행정의 인력구조에 영향을 미친다. 이에 따라 연방정부는 한편으로는 공무원의 노령화문제, 다른 한편으로는 공직을 매력적인 직업으로 만들기 위한 문제를 해결하기 위해 내부적 관리의 개선과 경쟁력 강화를 위한 조치들을 지속적으로 발전시켜야 한다. 이를 위한 근본적인 요소는 효율성과 행정의 수행능력의 확보이다.

### (2) 인력구조에의 적응

임금법(Tarifrecht)과 공무원의 권리를 위한 법의 개정을 통해 미래지향적인 변화가 진행되었는데, 연방행정도 인구통계학적 변화에 따른 적응을 위한 조치들을 포함하였다. 예컨대 새로운 연령에 따른 기간제 근로모델을 통해 유연하게 퇴직으로 이어질 수 있도록 한다. 이러한 노령근로자들의 기간제근로를 통해 그들의 능력을 이용하고 후임

자들이 변화된 환경에 자연스럽게 적응하게 하며, 서로 다른 근로연령그룹들간의 지식교환을 가능하게 한다.

## 7. 건강관리

공직의 수행능력의 강화와 보장을 위해 연방정부는 연방관청에서 건강관리지원을 체계적으로 확대하고 있다.

## 8. 지질정보기반(Geodateinfrastruktur Deutschland, GDI-DE)

독일의 지질정보기반은 지질정보간의 네트워크를 형성하여 이와 관련한 행정적, 경제적, 정치적 결정과정의 효율성 향상을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이 프로젝트의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 연방정부 외에 각 주정부와 지방자치단체들도 참여하고 있다.<sup>137)</sup>

## 9. 시범프로그램으로서 장기근로계좌 실시(Langzeitarbeitskonten als Pilotprojekt)

공직보수규정(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst)<sup>138)</sup>의 개정으로 장기근로계좌를 도입하여 시행하고 있다. 2008년 개정을 통해 제10조에서 유연한 근무시간제(flexible Arbeitszeitmodelle)를 도입하였는데, 규정상의 근로시간보다 더 많은 시간을 근무하는 경우 초과근무에 대한 시간은 일정기간의 단축근무나 또는 휴가 등으로 대체하여 사용할 수 있게 하는 제도이다.<sup>139)</sup> 이러한 장기근로계좌는 일과 가정의 성공적인 양립과 공무원들의 재교육 및 연수를 가능하게 한다. 현재 장기근로

137) <http://www.gdi-de.org>.

138) 공직보수규정의 내용은 연방내무부 홈페이지를 통해서 확인할 수 있다. [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/Tarifvertraege/TVOED/tvoed\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/Tarifvertraege/TVOED/tvoed_node.html).

139) Hessisches Kultusministerium, Fragen zum Lebensarbeitszeitkonto - Lehrkräfte und Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, [http://www.hessen.de/irj/HKM\\_Internet?cid=a4fa15a4637f8d771636d9d30be3e4b8](http://www.hessen.de/irj/HKM_Internet?cid=a4fa15a4637f8d771636d9d30be3e4b8).

계좌는 하나의 시범프로젝트로 운영중이며, 연방노동사회부와 연방여성가족청소년부가 참여하고 있다.

## 10. 평생교육

공직의 수행능력과 신뢰성은 공직종사자들의 능력과 동기에 달려있다. 체계적인, 과제지향적인 그리고 연령에 적합한 연수 및 재교육은 그 해결책이다. 이의 목적은 공직재교육의 품질, 효과성 및 효율성을 향상시키고, E-Learning의 이용을 통해 재교육기회를 확대할 뿐만 아니라 투명하고 접근이 용이하게 만드는 것이다.

## 11. 수행결과비교

기본법 제91d조는 연방차원에서뿐만 아니라 연방과 주간의 수행비교를 위한 근거를 제시한다.<sup>140)</sup> 수행결과비교는 투명성을 확보하고, 타인으로부터의 교육을 용이하게 하며, 과정 및 수행개선을 지원한다. 수행결과에 대한 비교의 범위는 1년간의 업무프로그램내에서 결정되며, 모든 부처는 2013년까지 최소한 하나의 비교과정에 참여하여야 한다.<sup>141)</sup>

## 12. 정부개방

행정은 네트워크기반과 투명성을 필요로 한다. 투명성은 책임성을 강화하고 국민에게 행정이 무엇을 하고 있는가에 대한 정보를 제공한다. 이를 통해 참여와 협동을 가능하게 하며 사회에 널리 퍼져있는 지식을 결정과정안에서 연결시켜 준다. 더불어 다양한 사회그룹들간

---

140) 독일 연방기본법 제91d조 연방과 주는 각각의 행정수행능력의 확인과 지원을 위해 비교연구를 수행하고 그 결과를 공개할 수 있다(Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen).

141) 연정합의(Koalitionsvereinbarung), 17 면.

의 교환과정을 통해 현대적 국가에 대한 도전들은 극복될 수 있다.

### 13. P23R-프로젝트(Prozess-daten-beschleuniger)

P23R-프로젝트는 경제와 행정간의 정보교환을 위한 과정에서 각 참여자들의 단순한, 명확한 그리고 효율적인 이용을 위해 도구적, 기술적, 조직적인 원칙들을 개발한다. 예컨대 기업과 행정관청간의 신고보고과정을 단순하게 하여 기업에 대한 행정부담을 절감할 수 있다. 현재 독일의 기업의 경우 만개 이상의 신고보고의무를 지고 있으며 이로 인해 연간 50억유로(50 Milliarden Euro) 이상의 행정비용을 발생시키고 있다. 이러한 행정비용의 감소를 위해 P23R의 도입하였는데, 이는 현행법령에서 요구하는 내용, 수범자, 기한 등과 관련하여 행정관청의 다양한 요청에 따라 기업의 자료들을 자동적으로 해독하여 해당 관청으로 전송한다.<sup>142)</sup> 다음의 그림은 P23R-원칙에 따른 보고자료에 대한 통일적인 준비와 관리를 나타낸다.

<그림 2>



142) <http://www.p23r.de>.

#### 14. 과정관리

2012년까지 연방행정은 과정관리의 확대를 위한 기본적인 조건들을 마련해야 하는데, 이를 위한 기본원칙은 경제와 행정간의 교환은 전자적으로 해결될 수 있어야 한다는 것이다.

#### 15. 공공행정에서의 결과 및 효과 지향적 조정의 규정과 전개

공행정은 효율적이고 효과적인 조정수단을 반드시 필요로 한다. 연방 및 주 소속의 다양한 행정청들의 경험에 근거한 조정수단은 행정수행을 위한 구체적인 권고를 발전시키는데 적용될 수 있다.

정부프로그램 “네트워크에 기반한 투명한 행정”은 하나의 지붕과 같은 전략(Dachstrategie)이다. 이 전략 내에서 개별 부처는 그들의 계획(법률안이나 내각결정 등)과 개별적인 프로젝트단계를 설정한다. 실현을 위한 수단, 일정 등은 개별 부처의 고유한 결정사항이다.

개별 프로젝트의 실행, 진행단계와 각 프로젝트 상황에 대한 정보는 인터넷상에서 정기적이고 공개적으로 보고된다. 연방내부부는 프로그램의 진행상황에 대한 보고를 연방정부에게 정기적으로 제출한다.

### 제 3 절 독일의 전자정부 프로그램

전자정부는 행정 및 정부업무를 처리함에 있어서 정보통신기술을 활용하는 것으로, 행정의 현대화를 위한 중요한 요소 중의 하나이다. 신속한 업무처리와 의사소통의 간소화를 통하여 전체적인 행정작용의 질과 행정의 효율성을 높인다. 또한 국민과 기업에게는 행정과 쉽게 접촉할 수 있는 새로운 가능성을 제시한다.

## I. 연방온라인 2005(Bund-Online 2005)

독일 연방정부는 1999년 12월 1일 제1차 행정개혁 프로그램인 “현대 국가-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)”을 의결하여 행정의 현대화, 관료주의의 철폐, 전자정부의 추진 등의 정책을 추진하였다. 그 프로그램의 일환으로 2000년 전자정부프로그램 연방온라인 2005(Bund-Online 2005)를 제시하였다. 그 핵심적인 내용으로는 현대적 행정관리를 위하여 연방행정에 있어서 온라인으로 전환이 가능한 행정서비스를 2005년까지 인터넷을 통하여 전환하겠다는 것으로, 연방내 무부가 관할하고 중심 조정자로서의 역할을 하였다.<sup>143)</sup> 이를 통하여 연방재정에 도움이 되는 비용절감 뿐만 아니라, 국민·기업을 위하여 연방행정업무를 간소화, 신속화 하고 국가의 업무수행능력을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 2005년 말까지 440개가 넘는 연방의 정보·의사소통 등의 행정업무를 온라인으로 전환하여 연간 약 4억 유로(Euro)에 해당하는 비용을 절감하였다.

## II. 독일온라인(Deutschland-Online)

2003년 전자정부 전략인 독일온라인(Deutschland-Online)은 연방정부, 주 그리고 지방자치단체의 공동으로 독일 전역에 정보기술과 행정에서의 인터넷이용을 가능하게 하여 통합적인 전자정부환경을 구축하는 것을 목적으로 한다. 이는 행정과정에 있어서 실질적인 정보기술을 이용하여 행정업무의 간소화, 자동화를 이루고자 하였다. 그 계획으로 2006년 6월 22일 연방과 주의 수상이 모여 독일온라인 실행계획(Aktionsplans)을 의결하였다. 이에 의하여 협력적 관계를 발전시킬 뿐만 아니라 계획의 공동수행을 강화하였다. 실행계획의 중점은 독일전역에

---

143) Vgl. D. Heckmann, E-Government im Verwaltung, K&R 2003, S. 425ff; G. Schindler, BundesOnline 2005-Die eGovernment-Initiative der Bundesregierung, FiWi 2001, S. 320ff.



관련부처간의 협의를 위한 긴밀한 네트워크를 형성하는 것이다. 최우선과제로는 공동업무처리를 위한 인프라구축(Basisinfrastruktur)과 표준화(Standardisierung) 계획이다.<sup>144)</sup> 이를 통하여 모든 행정차원 특히 중요한 대량의 절차를 위한 더 나은 전자적인 공동업무가 가능해진다. 이러한 실행계획들은 매년 발전하였다. 실행계획의 구체적인 예로는 독일온라인의 표준화, 신고, 자동차, 국제적 무기등록, 행정적 통계, 지리자료, 사업자등록, 법원색인목록, 인터넷포털 연합, 특수화물운송을 위한 절차관리(VEMAGS - Verfahrensmanagement für Großraum-und Schwertransporte) 등을 들 수 있다.<sup>145)</sup>

### III. 전자정부 2.0(E-Government 2.0)

독일 연방정부는 연방온라인 2005(BundOnline 2005)와 독일-온라인(Deutschland-Online)을 지속적으로 발전시키기 위하여 이를 계승한 전자정부 2.0(E-Government 2.0)을 2006년 9월 13일 발표하였다. 연방행정의 현대화를 위한 한 부분<sup>146)</sup>으로 시민과 기업을 위한 행정업무의 신속화와 간소화 그리고 서비스 향상을 목적으로 하고 있다. 전자정부 2.0은 2010년까지 경제, 국민 그리고 행정의 영역에서 국가의 모든 온라인서비스(Online-Dienstleistung)를 이용할 수 있도록 하는 것이다. 이와 관련하여 행정자신의 필요성에 의한 것이 아닌, 행정서비스 수요자의 요구에 부응하고 수요자들과 지속적인 대화채널을 유지하여야 할 것이다.<sup>147)</sup> 전자정부2.0 프로그램에서는 1. 연방의 수요에 따른 온라인 공급의 확충, 2. 공통의 프로세스망을 통한 경제와 행정사이의 전자공

144) [www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/Informationsgesellschaft/EGovernment/DOL/DOL\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/Informationsgesellschaft/EGovernment/DOL/DOL_node.html) 참조.

145) Aktionsplan Deutschland-Online (2009).

146) 연방정부의 프로그램인 “개혁을 통한 미래지향적행정(Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen)”, 17 면 이하 참조.

147) Vgl. J. Kersten, Elektronische Kommunikation im Beamtenrecht, ZBR 2006, S. 35ff.

동업무, 3. 전자사업과 전자정부를 위한 안전한 신분확인, 4. 안전한 전자적 의사소통공간을 위한 구체적 세부조치들이 있다. 또한 이러한 세부조치들은 매년 실행계획을 수립하고 변동 상황을 기록하여 목표를 구체화하도록 하였다.<sup>148)</sup> 2008년 3월 19일의 연방내각에서 전문적인 책임을 위한 소관 기관이 행정부에서 “IT 수입위원회(Rat der IT-Beauftragten)”로 변경되었으며 2007년 12월 5일 연방내각에서 새로이 두 위원회<sup>149)</sup>를 창설할 것을 의결하였다.

#### IV. 2009 전환계획(Umsatzungsplan 2009)

2008년 말까지 총 32개의 시범계획을 시행하여 아래의 성과를 달성하였으며, 2009년 전자정부 2.0의 전환계획(Umsatzungsplan 2009)에 의하면 4개의 수행영역(포트폴리오, 프로세스망, 신원확인, 그리고 커뮤니케이션)을 설정하였다.

- 전자 신분증: 전자 신분증 기초 컨셉에 관한 광범위한 전문가 토의와 더불어 법률 초안이 의회에 제출되었다. 이 초안에 따르면, 2010년 11월부터 카드 모양의 다기능 신분증 발급 예정(여행 안전성 제고, 온라인 문의나 정보 획득에 편리)이며, 전자 신분증은 여행 안전성을 제고하는 한편, 시민들로 하여금 집에서 마우스 클릭만으로 관공서에 신청서를 제출 내지 정보 요구를 할 수 있게 해준다.
- 전자 ID 카드: 다름슈타트 공대의 캠퍼스 카드를 모델로 하여 제3차 국가 IT 대책 회의에서(zum Dritten Nationalen IT-Gipfel) 장차 전자 신분증의 기초가 될 수 있을 만큼 안전한 전자 ID 카드가 최초로 공개되었다.

---

148) Umsetzungsplan 2009 zum Programm E-Government 2.0은 2009년 1월에 발표하였다.

149) 부처의 IT 수입위원회(Der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts)와 연방 IT 조정그룹(IT-Steuerungsgruppe des Bundes)이며 IT 위원회(IT-Rat)는 연방차원의 조정을 위한 중심 위원회로써 각부처의 IT 수입위원회를 대표한다. 위원은 연방수상청, 각부처, 연방의회, 연방참의회 그리고 감사원 소속의 다양한 부처의 공무원이 위원회의 위원이 된다.

- 시민포털사이트(Bürgerportale): 제3차 국가 IT 대책 회의에서 국지적 “De-Mail” 시범 운영(베를린 행정구 Friedrichshain)을 위한 준비 작업 시작하였다. 시범 운영을 통해 기술적 요구 사항, 메일의 법적 신뢰성 내지 안정성에 대한 사용자 의견 등을 평가. “시민 포털사이트(De-Mail)” 프로젝트의 또 다른 성과는 시민 포털사이트 관련 법안의 초안을 발표한 것이다. 온라인협의(Onlinekonsultation)이라는 취지에 따라 시민과 경제계가 이 법률 초안에 관해 최초로 온라인상으로 의견 개진이 가능하다.
- 온라인 인프라 구축을 위한 협회 창설(DOI-Netz e.V.): 2008년 6월, 협회 창설을 통해 독일의 온라인 인프라를 구축하자라는 의도에 맞춰 독일 행정의 커뮤니케이션을 담당할 중앙 기관을 운영하는 데에 필요한 조직 구성상의 기초 조건을 구비하였다..
- 500종 식물에 관한 온라인 신청서 완비: 종전의 종이 시스템 완전 대체하고, 종 보존 및 허용 신청서 작성과 관련한 모든 신청 절차(온라인 서명 포함)를 온라인으로 처리할 수 있게 하였다.
- 연방 디지털 영상 아카이브 자료의 온라인 제공: 2008년 6월부터 위키페디아에서 연방 디지털 영상 아카이브의 정지 영상 열람 가능하며, Web 2.0 기술이 E-Government 서비스와 결합된 최초 사례이다.
- 대기·수자원·토지로의 유해물질 방출, 폐기물과 유해물질의 하수 배출 상황 온라인 확인: 2008년 6월부터 탐지기들에 의해 독일 전국적으로 체크됨. “유해물질 방출과 배출 온라인 신고(ePRTR)” 프로젝트의 첫 번째 결실을 맺었다.

### 1. 포트폴리오

포트폴리오의 수행영역에서는 1. 수요지향적인 온라인 서비스를 확대 개발하고 통일적 품질기준을 마련, 2. 소비자지향성 강화와 온라인 서비스의 확대에 따른 관련단체들의 참여 확대, 3. 행정절차의 간소화,

4. 온라인 참여(E-Partizipation)<sup>150</sup>, 5. 사회적·기술적 측면을 고려하여 시민들의 정보접근을 보장하는 것을 목표로 설정하였다. 이를 위한 시행계획으로는 취업중개 고객포털사이트(Kundenportal der Arbeitsagentur), 독일연금보험의 전자서비스 확대, 새로운 EU 화학약품법 안내를 위한 리서치 정보센터(REACH-Helpdesk나 zum neuen EU-Chemikalienrecht für Hersteller und Überwachungsstellen), 통계자료를 eBusiness와 VÖX 절차로 통합, 온라인 세무신고, 온라인 품종관리, 식료품검사, 사료검사 및 수의사 업무에서의 데이터 구조와 데이터 전달, 연방 디지털 영상 아카이브(Archiv), 독일 디지털 도서관 등 18개의 세부적인 계획을 수립하였다.

## 2. 프로세스망

연방행정은 경제계와의 협력 하에 2010년까지 최소 10개의 프로세스망을 최적화 하려고 한다. 이는 경제계 및 관련단체들과의 협력이 강화될 수 있을 것이다. 2010년까지 행정처리속도가 15-30% 향상되고, 시간과 비용을 15% 감소시키며, 행정업무의 80%를 온라인으로 처리할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 시행계획으로는 화학산업 허가 절차, 온라인 수배 온라인 폐기물 증명 절차, 안전한 식품 유통을 위한 IT 식품추적, IT에 기초한 정보제공에 기초한 관료주의 비용감소, 유독물질 방출 및 소비 온라인등록, 동물 의약품 허가와 감독 등을 세부적인 시행계획으로 수립하였다.

## 3. 신원확인

전자기술을 사용하여 시민, 경제, 행정을 위한 일원화 되고 장소에 구애 받지 않는 신원확인 방법과 법적 구속력을 갖는 의사표현방법을

---

150) 경제계 및 시민의 정책결정과정 및 행정과정 참여 개선을 위한 정보통신기술(IKT, Informations- und Kommunikationstechnik)을 의미한다.

마련하고자 한다. 이는 국가 및 경제의 온라인 서비스를 신뢰성 있게 만들 수 있고, 그것을 독일 내 체류지역과 관계없이 이용할 수 있으며, 자체 업무를 위하여 전자신원확인 방법을 활용할 수 있다는 것이다. 또한 시간 및 비용을 절감할 수 있다. 이를 위한 수단으로는 보호 가치 있는 정보들은 암호화를 통하여 보호하고, 칩카드 기술을 이용하여 정보 불법 유출로부터 접속정보를 최대한 보호하며, 실용성을 위하여 전자신원확인 방법을 간소화하고 사용자들의 폭넓은 동의를 확보하여야 한다. 또한 안전성 확보에도 기업에게는 더욱 효과적인 운영과 전 과정의 전산화, 행정의 현대화라는 장점이 있다. 이를 위한 시행계획으로는 전자신분증(Elektronischer Personalausweis), 전자신분증 활용 방안, 전자신분컨셉(E-Identity-Konzept)이 있다.

#### 4. 커뮤니케이션

현대에 있어서 인터넷 통신의 사용으로 그 위험성이 증가하고 있으며, 이는 전자정부 이용에 커다란 장애요소가 된다. 간단하고 저렴한 신원조회 장치나 안전성 확보장치가 전자정부서비스를 이용하려는 사람들에게 환영받지 못하게 되는 우려가 발생한다. 즉, 인터넷은 법적 신뢰성이나 구속력 측면에서 문서보다 취약하다. 인터넷 통신의 안전성에 대한 의심은 전자통신에 기반을 둔 시장과 사회의 현대화를 저해하기 때문에 국가가 보증하는 시민참여 포털사이트가 존재하여야 한다. 따라서 연방정부와 주정부 그리고 지역사회 기관들 간의 안전한 커뮤니케이션은 서로 합의된 통신 인프라 시설이 존재하여야 가능하게 된다. 이를 위하여 시민포털사이트 De-Mail, 독일 온라인 인프라 구조(DOI, Deutschland-Online Infrastruktur) “농촌구조와 해안시설 개선(Verbesserung der Agrastruktur und des Küstenschutzes)”이라는 지역사회의 업무의 일환으로 광대역통신망지원의 세부실행계획이 있다.

## 제 4 절 행정서비스 품질향상을 위한 독일 지방정부의 행정현대화기본법

독일의 주 Sachsen-Anhalt<sup>151)</sup>는 2003년 2월 6일 주의 법으로 행정서비스의 품질향상과 행정능률의 향상 그리고 인구감소에 따른 사회적 구조의 변화에 대응하기 위하여 행정현대화에 관한 법률을 제정하였다. 기본적인 내용으로는 공행정의 경제성, 합목적성 그리고 대민친화적인 행정을 표방한다. 그리고 행정업무에 있어서는 경쟁적인 경제 상황을 고려하여 행정업무의 간소화와 민영화를 이루고자 한다. 또한 행정기구를 통일화하고 수많은 특별행정기관을 주행정청으로 이전하는 것을 목적으로 한다. 그 외에도 정보기술을 최대한 이용하여 경제성을 고려한 행정을 하고자 한다.<sup>152)</sup>

### 행정현대화원칙에관한법률 (VerwModGrG, Verwaltungsmodernisierungsgesetz)

#### 제 1 조 행정현대화의 목적

- (1) 작센안할트(Sachsen-Anhalt) 주의 공행정은 중요한 입지요건적 의미에 따라 업무수행의 방향을 발전시키고 행정내부로부터 현대화하여야 한다.
- (2) 주의 감독 하에 있는 공행정은 경제성, 비용절감 그리고 합목적성 및 국민친화성의 원칙을 새로이 수행하여야 한다.

#### 제 2 조 업무비관

- (1) 주정부는 2003년 6월 30일 까지 주행정관서의 업무, 주의 사업, 공무수탁사인 그리고 기초자치단체에 이전하여 효력이 미치는 영역

151) Sachsen-Anhalt 주 외에도 Niedersachsen 주에서도 2004년 11월 5일 행정현대화법 (Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung)을 제정하였다.

152) [www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=43362](http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=43362) 참조.

에서의 업무현황을 파악하고 보충하여 기록하여야 한다.

(2) 모든 업무는 포기할 수 있는지 또는 민영화 할 수 있는지를 검토하여야 한다.

### 제 3 조 규율간소화

(1) 경제적이용수단의 진흥과 관련한 업무비판에 의하여 남아있는 공공의 업무는 포기할 수 없는 규율을 제외하고 법적·절차적 간소화를 하여야 한다.

(2) 감독법적, 조직적 그리고 재정적인 규율 및 공동표시·보고의무는 요구되는 조치를 최대한감소하여야 한다.

### 제 4 조 기초자치단체 차원에서의 업무연계

(1) 기초자치단체의 수행능력이 확실하고 이전이 경제적이고 합목적적이라면, 민영화 할 수 없는 국가적인 업무도 기초자치단체에 지침으로 국가적인 업무의 수행을 위하여 이전되어질 수 있다.

(2) 업무가 그에 의하여 인정된다면, 기초자치단체에 자신의 영향력의 범위 내에서 스스로 수행 가능하도록 이전되어 질 수 있다.

(3) 이전은 법률에 의하여 가능하다.

### 제 5 조 디지털 의사소통

행정현대화의 범주에서 경제적인 견해를 고려한 정보기술의 가능성은 최대한 사용되어야 한다. 자치단체상의 법인과 주의 관청의 네트워크는 정보기술상 주의 네트워크(ITN)의 이용에 기초한다. 이를 위하여 주와 기초자치단체는 요구되는 기술적이고 조직적인 전제조건을 충족하여야 한다.

### 제 6 조 일반적인 중간단계

(1) 주의 도시인 Dessau, Halle 그리고 Magdeburg는 2003년 12월 31일부터 없어진다.

- (2) 없어지기 전까지 도시의 업무는 일반적인 주행정청의 업무로 되며, 주의 전역에 해당되는 관할업무가 아닌 지역적인 업무인 경우에는 그 관할지역내에 관할권을 가진다.
- (3) 2004년 1월 1일부터 주행정청(Landesverwaltungsamt)은 주행정의 연결행정청 그리고 협력행정청으로써 설치된다. Halle에 주행정청을 둔다. 주정부는 독자적이지 않은 부속기관을 Magdeburg와 Dessau에 설치한다.
- (4) 주행정청(Landesverwaltungsamt)은 일반적인 주 행정 업무를 통합하고 통일적인 행정을 수행한다. 업무의 우선순위는 지역적으로 정한다.
- (5) 주행정의 내부적인 행정업무의 배치는 지원에 상응하는 절차에 의하며, 법률은 조속히 규정되어야 한다.

#### 제 7 조 기타 주행정관청

- (1) 특별행정관청의 업무는 기초자치단체상의 법인을 통하여 수행하는 것이 불가능 하고 내용과 범위가 다른 기초자치단체상의 업무와 관련성이 작거나 없다면 주행정청(Landesverwaltungsamt)에게 이전되어야 한다.
- (2) 만약 주행정청(Landesverwaltungsamt)에 이전하는 것이 행정작용의 효과와 효율성의 증대를 기대하기 어렵다면, 제외되어 질 수 있다.
- (3) 남아있는 상급·하급 행정관청은 감소되어 질 수 있고 그 필요한 수는 정해지게 된다.
- (4) 조속한 시간내에 법률을 만들어야 한다. 이 법률과 관련 없는 2006년 4월 4일 공포되고 마지막으로 2006년 12월 13일 제12조가 개정된 재정행정법 제2조 제1항 제4호에 따른 재정행정청은 유지된다.

#### 제 8 조 발효, 폐지

이 법률은 공포된 다음날 발효된다. 동시에 2001년 5월 15일 제정되고 마지막으로 2002년 8월 7일 제2조를 개정한 지방개혁과 행정현대화를 위한 두 번째 임시법은 폐지된다.



## 제 4 장 우리나라 행정서비스 품질향상을 위한 시사점 및 제언

독일 행정개혁의 중심에는 세계화로 인한 국가간 경쟁의 심화와 행정서비스 품질 향상에 대한 국민과 기업의 기대수준의 향상이 자리잡고 있다. 이에 따라 지난 몇 년간 독일에서는 관료주의 철폐와 법령 간소화를 위한 선진입법 등 행정의 효율성과 행정서비스품질의 향상을 목표로 행정개혁을 추진하고 있다.

최근 독일의 행정개혁에서 점차 그 중요성이 강조되고 있는 새로운 이념중의 하나는 바로 지속성(Nachhaltigkeit)<sup>153)</sup>에 대한 평가이다. 행정개혁의 지속성이란 정부에서 추진하는 다양한 개혁프로그램들이 미래세대의 발전가능성을 저해하지 않으면서, 동시에 현재 요구되는 필요와 욕구를 충족시킬 수 있도록 설계되어야 한다는 것을 의미한다. 지속성은 연방정부에 의한 모든 정치적 분야의 목표와 프로그램 및 정책적 조치에 있어 기본적인 원칙으로써 중요한 역할을 수행하고 있으며, 세대간의 형평, 삶의 질, 사회적 단결과 국제적 책임을 그 기본으로 하고 있다. 또한 주기적인 보고를 통해 지속성에 근거한 목표달성과 프로그램의 진행상황을 검토하도록 하고 있다.<sup>154)</sup>

이러한 행정의 지속성에 대한 평가는 독일의 행정개혁이 미시적이며 형식적인 개혁이 아니라 거시적이고 실질적인 의미에서 이루어지

---

153) 지속성 개념은 18세기 독일 산림경제학에서 유래한 것으로 산림자원에 대한 미래세대의 활용을 보장하기 위하여 장기적인 관점에서 산림자원을 관리하고 경작하는 것을 주요내용으로 한다. 따라서 지속가능한 발전이란 미래세대의 가능성을 제한하지 않으면서 현재의 필요욕구를 채우는 발전이라고 유엔의 환경개발위원회(World Commission on Environment and Development)는 정의하고 있다, Stephan Hensel, Der Nachhaltigkeitsbegriff und die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland, in: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Hensel/Bizer/Führ/Lange(Hrsg.), 1. Aufl. 2010, S. 292-293.

154) Jörg Mayer-Ries, Folgen für Andere, Folgen für Nachkommende - Thesen zu Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung, in: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), 1. Aufl. 2010, S. 287-288.

고 있음을 보여주는 것이다. 어느 한 정부에 의한 행정개혁은 그 정부의 임기 내에서 중점적으로 추진하고자 하는 구체적인 전략을 중심으로 추진되는 것이 당연한 것이지만, 전체적인 행정개혁의 이념과 틀은 보다 거시적이고 장기적인 관점에서 설정되어야만 한다. 독일의 현정부에서 추진하는 행정개혁프로그램인 “네트워크에 기반한 투명한 행정(Vernetzte und transparente Verwaltung)”은 이전 정부에서 추진하였던 “개혁을 통한 미래지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation)”과 이념과 목표 면에서 유사성을 지니고 있을 뿐만 아니라, 목표달성을 위한 구체적인 프로젝트들도 - 물론 새로이 추진되는 프로그램들도 다수 존재하지만 - 이전 정부에서 도입되고 추진되었던 프로그램을 심화하고 확장하는 것들이 상당수를 이루고 있다. 이는 새로운 정부에서 행정개혁을 추진할 때 구조적인 개혁이나 구체적인 프로그램을 중심으로 단기적인 성과에 초점을 맞추는 것이 아니라, 근본적인 행정개혁의 목표와 이념을 바탕으로 장기적이고 거시적으로 추진하였기 때문에 가능한 일이다.

우리나라에서도 정부 수립이후 수많은 행정개혁이 단행되었으나, 그 특징을 살펴보면 주로 기구의 개편, 신설 또는 축소 등 정부의 조직구조 중심의 개혁이 주류를 이루었으며 또한 정부 권력의 변화에 따른 개혁이라는 점이다. 이로 인해 각각의 정부마다 의욕적으로 행정개혁을 추진하여 왔음에도 불구하고 여전히 효과적인 전달체계를 마련하지 못하고 있다는 평가가 지배적이다. 행정개혁의 내용 또한 우리나라의 실정을 충분히 고려한 독자적인 프로그램보다는 국제적인 흐름에 많은 영향을 받는 경향이 있다. 이와 관련하여 1990년대 이후 국제사회에서 주목받기 시작한 신공공관리론(New Public Management)에 근거한 행정개혁전략으로서 민영화를 통한 효율성 향상을 예로 들 수 있다. 민영화는 정부의 효율성 향상이라는 목표는 달성할 수 있다고 하더라도, 국민의 권익보호에 있어서는 한계를 나타낼 수 밖에 없

다는 점에서, 결과적으로 누구를 위한 효율성이냐는 근본적인 비판에 직면하였다.<sup>155)</sup>

현대사회에서 행정개혁의 단초는 정부역할의 확대에 의한 관료주의의 비효율성과 그로 인한 정부 정책의 실패로부터 보다 효율적이고 국민에게 봉사하는 행정서비스에 대한 품질향상이라는 요구에서 시작되었다. 그러나 행정개혁이 진행될수록 효율성과 투명성, 국민친화성 등 그 이념은 여전히 존재하지만, 이러한 이념을 통해 본래 달성하고자 하였던 취지는 희미해지고 있는 실정이다. 보다 효율적인 행정체제 개편을 통하여 국민에 대한 행정서비스의 품질을 향상하고자 하는 행정개혁이 갖은 개혁이념의 변화로 인해 오히려 행정의 비효율성을 심화시킨다면 행정개혁이 갖는 본래 의미는 퇴색될 수 밖에 없다. 따라서 근본적인 행정개혁을 이루기 위해서는 단기적이고 가시적인 성과에 집착하는 행정개혁을 지양하고, 행정개혁과 행정서비스 품질향상에 관한 지속성을 가지고 거시적이고 장기적인 관점에서 중·장기 계획을 수립하고 그에 따른 세부적인 단기계획을 설정하여 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 정책적 이념을 바탕으로 구체적이고 세부적인 프로그램들을 추진할 필요가 있다. 체계적인 행정개혁의 추진을 위해서는 무엇보다 다수의 행정기관들을 조정하고 통합하기 위한 중앙조정기능의 강화가 필요하다. 중앙조정기능은 단순히 각 행정개혁 담당기구들의 업무를 조정하고 상호간의 협력을 강화하는 기능을 넘어서 행정개혁을 총괄하고 추진하는 기구로서 장기적인 관점에서 지속가능한 행정개혁에 대한 책임을 져야 할 것이다.<sup>156)</sup> 이를 위하여 무엇보다 행정개혁에 대한 중·장기계획을 수립하고 추진할 필요가 있으며, 이러한 중·장기적 행정개혁의 추진은 사회적 합의가 전제되어야만 실효성을 달성할

155) 이도형 외, 공공서비스 개혁의 비전과 전략, 국가정책연구소 제23권 제4호, 5-33 면.

156) 독일에 있어서는 연방수상청 소속의 관료주의철폐 사무국(Geschäftsstelle der Bürokratieabbau)이 중앙조정기능을 담당하고 있다.

수 있다. 또한 이러한 사회적 합의는 중·장기 계획의 수립 과정에 국민의 참여와 정보제공을 보장하는 등 다양한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이러한 다양한 제도적 장치를 통하여 각각의 정부부처에 의한 행정개혁·행정서비스의 품질향상이 아닌 범 정부차원의 행정서비스 제공이 가능할 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 독일의 주차원에서 이루어지고 있는 행정현대화에 관한 법률의 제정과 운영은 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다. 즉, 장기적이고 거시적으로 지속적인 행정서비스 품질향상을 이루기 위한 전제조건들을 마련하기 위한 방안으로 「행정서비스 기본법」을 제정할 필요가 있다.<sup>157)</sup>

행정서비스 기본법(안)에는 아래와 같은 행정서비스의 목적과 정의 및 기본이념 그리고 기본계획과 위원회설치규정 등의 내용을 규정하여야 한다.

- 행정서비스는 국민생활의 기반이 되는 것임을 고려하여 행정서비스에 관한 기본이념과 국가와 지방자치단체의 책무 및 행정서비스 시책의 기본이 되는 사항을 정할 뿐만 아니라 국민의 권리를 명확히 하여 행정서비스의 구현에 기여하는 것을 목적으로 한다.
- 행정서비스에 관한 정책의 목표 설정과 실시는 국민의 권리로서 존중되고 국민이 건전한 생활환경에서 일상생활 및 사회생활을 원활하게 영위할 수 있도록 발전되어야 한다.
- 모든 국민은 질 높은 행정서비스를 영위할 권리를 가진다.
- 국가 및 지방자치단체는 행정서비스를 위하여 필요한 목표설정과 제도 및 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.
- 국가는 행정서비스와 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이법에 부합하도록 하여야 한다.

---

157) 1998년 6월 30일 대통령훈령으로 발해진 행정서비스헌장규정에 의하여 정부부처와 지방자치단체에서 행정서비스헌장을 제정하였다.

- 중앙 및 지방자치단체 행정서비스개혁추진위원회(가칭)를 설치한다.
- 관할 부처에서는 관련 행정기관의 장과 협의하여 행정서비스 기본계획을 5년 마다 수립하여야 한다.
- 관련부처와 관련자 및 전문가가 참여하는 연도별 단기 시행계획을 수립·시행 및 평가하여야 한다.
- 국가 및 지방자치단체는 행정서비스를 지속적으로 수행할 수 있는 전담조직을 설치·운영하여야 한다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 박기관, 지방정부 행정개혁을 통한 행정서비스의 향상 방안: 성과와 과제, 한국지방자치학회, 2005.
- 박영도, 규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안, 한국법제연구원, 2011.
- \_\_\_\_\_, 입법심사의 체계와 방법론, 한국법제연구원, 1996.
- 안병철 외, 공공서비스의 역사적 변천과 특성, 한국거버넌스학회보, 제16권 제2호, 2009.
- 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011.
- 은재호, 공공성 개념연구 -프랑스식 공공서비스 개념을 중심으로, 한국거버넌스학회보, 제15권 제3호, 2008.
- 이광윤, 송동수, 행정서비스 질의 향상을 위한 헌장제정의 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2006.
- 이도형 외, 공공서비스 개혁의 비전과 전략, 국가정책연구소, 제23권 제4호.
- 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 전 훈, 공공서비스의 법적접근에 관한 고찰, 공법학연구 제6권 제1호, 2005.
- \_\_\_\_\_, 프랑스 행정법에서의 공역무의 개념, 경희법학 제39권 제1호, 1999.
- 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2011.

<외국문헌>

J. Kersten, Elektronische Kommunikation im Beamtenrecht, ZBR 2006.

Aktionsplan Deutschland-Online (2009).

Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008.

Bundesministerium der Justiz, Programm der Bundesregierung “Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung”. Bericht zum Stand der Rechtsbereinigung, Berlin, 26. März 2009.

Bundesministerium des Innern, Das Projekt DLZ, 2010.

Bundesministerium des Innern, Umsetzungsplan 2009 zum Programm E-Government 2.0.

Bundesministerium des Innern, Umsetzungsplan 2009:E-Government 2.0, 2009.

Bundesrat: Bericht des Bundesrates “Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)” vom 23. Juni 2004.

Bundesregierung, Bürokratiekosten: Erkennen - Messen - Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten- Modells, Abschnitt D.1.3.

C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgeabschätzung(GFA), Nomos, Baden-Baden, 2000.

D. Heckmann, E-Government im Verwaltung, K&R 2003.

E-Government 2015 - Ideen für eine nationale E-Government-Strategie

Ehlers, in: Erichsen(Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht. 13. Aufl. 2006.

- ePractice, eGovernment Factsheets: Germany.
- Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM, 2001.
- G. Schindler, BundesOnline 2005-Die eGovernment- Initiative der Bundesregierung, FiWi 2001.
- H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009.
- Innenministerium, Leitfaden-Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin 2006.
- Internationale Delphi-Studie 2030 zur “Zukunft und Zukunftsfähigkeit der Informations-und Kommunikationstechnologien und Medien”. Dezember 2009.
- J. Mayer-Ries, Folgen für Andere, Folgen für Nachkommende - Thesen zu Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung, in: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), 1. Aufl. 2010.
- M. Döler/W. Kai, Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, Der moderne Staat 3, 2010.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und der europäische Parlament vom 16.3.2005 -Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union-, KOM, 2005.
- Nationaler Normenkontrollrat, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normen- kontrollrates, 2009.
- Nationales Reform- programm Deutschland 2005-2008, Umsetzungs-und Fortschrittsbericht 2007, 8. August 2007.
- OECD, Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland, 2010.



참 고 문 헌

- R. Claudio, Regulating Rule-Making via Impact Assessment, Governance 23/1, 2010.
- Regierungsprogramm, Vernetzte und transparente Verwaltung, Bundesministerium des Innern, 2010.
- Regierungsprogramm: Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen, Bundesministerium des Innern, November 2006.
- S. Hensel, Der Nachhaltigkeitsbegriff und die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland, in: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Hensel/Bizer/Führ/Lange(Hrsg.), 1. Aufl. 2010.
- U. Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker, 1998,